bimestrale,
spedizione in abbonamento postale,
gruppo IV

ISSN 0390-6736

IL MONTANARO d'Italia

rivista dell'unione nazionale comuni
comunità ed enti montani

monti e boschi

ecologia e tecnica applicata
alle foreste e alla
protezione della natura

1 GRUPPO GIORNALISTICO EDAGRICOLE
n. 1 gennaio-febbraio 1978

C. M. SCALVE
C. M. VALLE SERIANA SUP.
C. M. VALLE BREMBANA
C. M. VALLE CAMONICA
C. M. ALTO SEBINO
C. M. VALLE SERIANA
C. M. SEBINO BRES.
C. M. VALLE TROMPIA
C. M. VALLE CAVAL
C. M. VALLE SABBIA
C. M. MONTE BRONZONE

IL MONTANARO d'Italia

rivista dell'unione nazionale comuni comunità ed enti montani

monti e boschi

ecologia e tecnica applicata alle foreste e alla protezione della natura

ANNO XXIX
N. 1 - GENNAIO-FEBBRAIO 1978



EDITORIALE

Edoardo Martinengo 3 II Assemblea nazionale e venticinquesimo dell'U.N.C.E.M.

ATTUALITÀ

5 Il programma dell'Assemblea Nazionale a Torino

Gian Candido De Martin 6 Comunità montane e riorganizzazione dei poteri locali: profili istituzionali

14 Le Comunità montane dopo la 382. Contributo al dibattito di Adelio Terraroli

18 Sentenza della Corte di Cassazione conferma la figura di «Ente locale» della Comunità montana

COMUNITÀ MONTANE

Pier Mario Facciotto 23 Il piano di sviluppo dell'Alta Val di Vara

33 Intervento della Regione Liguria per favorire l'azione delle Comunità montane

35 Programmi di opere ed interventi delle Comunità lombarde per il 1978

ECOLOGIA E TECNICA

Ivar Samset 37 Nuove tecniche per le utilizzazioni forestali in piccoli appezzamenti boschivi e su terreni difficili

LEGISLAZIONE STATALE

42 Coordinamento degli interventi pubblici in agricoltura

LEGISLAZIONE REGIONALE

Giuseppe Piazzoni 46 L'attuazione delle direttive comunitarie agricole in Toscana, Liguria e Marche

VITA DELL'U.N.C.E.M.

48 Riunioni della Giunta esecutiva e dei Capi gruppo consiliari

48 Attività delle Delegazioni regionali

In copertina: La costituzione del nuovo Ente intermedio pone in discussione le delimitazioni territoriali fatte dalle Regioni per le Comunità montane e, successivamente, per i comprensori, i distretti scolastici, le unità socio-sanitarie locali, ecc. L'esempio illustrato si riferisce alla Regione Lombardia. Il comprensorio n. 4 (delimitato in bleu) comprende interamente 3 Comunità montane (N. 10, 11 e 11 bis) che potrebbero quindi gestirne congiuntamente le funzioni senza costituire un nuovo organismo. Il comprensorio n. 14 (bleu) comprende invece 4 Comunità montane (N. 6, 7, 8 e 9) e 9 Comuni non montani. I Comprensori n. 3, 5, 13, 16 e 17 comprendono pure territorio montano e non montano. Il Comprensorio n. 15 (bleu) si estende su territorio non montano.

Direttore responsabile:
GIUSEPPE PIAZZONI

Comitato di redazione:
dr. Edoardo Martinengo, Presidente dell'UNCEM, dr. comm. Ivano Pompei, Presidente Commissione tecnico-legislativa, on. prof. Gabriele Sboarina, sen. Donato Scutari, prof. Pietro Aloisi, sen. Ubaldo Lopardi, dr. Michele Conti, dr. Karl Oberhauser, geom. Angelo Santori, Capi-gruppo Consiglio nazionale, comm. Giuseppe Piazzoni Segretario generale. Segretario di redazione: dr. Antonio Saltini.

GRUPPO GIORNALISTICO EDAGRICOLE

editore: Gruppo Giornalistico Edagricole S.r.l. - direzione e redazione: 00185 Roma - Viale Castro Pretorio, 116 - tel. 464.683-465.122 - amministrazione: Gruppo Giornalistico Edagricole - 40139 Bologna - Via Emilia Levante, 31 - tel. 492.211 (6 linee) - Casella Postale 2157-2158 - Conto Corrente Postale 366401 - telex: 35336 EDAGRI - telegrammi: TLX Bologna EDAGRI - filiale di Roma: 00187 Roma - Via Boncompagni, 73 - tel. 461.098-475.1240 - ufficio di Milano: 20133 Milano - Via Bronzino, 14 - tel. 222.840-222.864 - Abbonamenti: Italia: Abbonamento annuo L. 12.000; biennale L. 22.000 - Un fascicolo L. 2.000 - Numeri arretrati: il doppio (IVA assolta dall'Editore). Estero: Abbonamento annuo L. 16.000 - Recapito aereo: sopratassa L. 7.500 - Annate arretrate L. 18.000 - North American subscription representative: Pergamon Press Inc. - Maxwell House, Fairview Park, Elmsford, New York 10523 U.S.A. - Telex 13.7328.

Autorizzazione Tribunale di Bologna n. 4516, in data 13 gennaio 1977.
Officine Grafiche Calderini - Via Emilia Levante, 31/2 - 40139 Bologna.
Il fascicolo contiene pubblicità inferiore al 70%.

Per ragioni tecniche questo numero della rivista — che sarà distribuito all'Assemblea nazionale U.N.C.E.M. di Torino — viene stampato in numero ridotto di pagine. Assicuriamo i lettori che i prossimi numeri (di 80 pagine) conterranno il materiale delle pagine mancanti di questo numero.



Associato alla Unione Stampa Periodica Italiana

SUMMARY

EDITORIAL

3 Edoardo Martinengo: The second national meeting and the 25 jears of the UNCEM

TOPICS

5 The programm of the National Meeting in Torino

6 Gian Candido De Martin: Highland districts and reorganization of local administrations: the institutional side

14 The highland districts after the law nr. 382. The contribution to the debate of Adelio Terraroli

18 The «Corte di Cassazione» confirms the status of the highland district as a «local administration»

HIGHLAND DISTRICTS

23 Pier Mario Facciotto: The plan of development in «Alta Val di Vara»

33 The contribution of the Regione Liguria for the highland districts

35 Plans of actions and of public works for the year 1978 in the highland districts of Lombardia

ECOLOGY AND TECHNIQUE

37 Ivar Samset: New techniques for the forestal exploitation of little forestal pieces and of difficult-cultivable ground

STATE LAWS

42 Co-ordination of public actions in agriculture

REGIONAL LAWS

46 Giuseppe Piazzoni: The realization of the outlines of the European Community for agriculture in Toscana, Liguria and Marche

LIFE OF THE UNCEM

48 Meetings of the executive committee and of the chiefs of the political clusters in the Councils

48 Life of the regional delegations

INHALTSANGABE

LEITARTIKEL

3 Edoardo Martinengo: Die zweite Nationalversammlung und das 25. Jahr von UNCEM

AKTUALITÄT

5 Das Programm der Nationalversammlung in Turin

6 Gian Candido De Martin: Berggemeinden und Neugestaltung der Lokalverwaltungen: institutionelle Seiten

14 Die Berggemeinden nach dem Gesetz Nr. 382 - Der Beitrag zur Debatte von Adelio Terraroli

18 Nach dem Urteil des Kassationshofs wird die Berggemeinde juristisch als «Lokalverwaltung» bezeichnet

BERGGEMEINDEN

23 Pier Mario Facciotto: Der Entwicklungsplan von «Alta Val di Vara»

33 Die Einsetzung der Region Liguria für die Berggemeinden

35 Aktionsprogramme für öffentliche Arbeiten für das Jahr 1978 der Berggemeinden der Lombardei

ÖKOLOGIE UND TECHNIK

37 Ivar Samset: Neue Fachtechniken für Waldausnützung in kleinen waldigen Grundstücken und in schweranbaufähigem Boden

STAATSGESETZGEBUNG

42 Die Koordinierung der öffentlichen Zuschüsse für die Landwirtschaft

REGIONALGESETZGEBUNG

46 Giuseppe Piazzoni: Die Durchführung der EWG-Richtlinien im Bereich von Landwirtschaft in Tuskanien, Ligurien und Marche

LEBEN VOM UNCEM

48 Versammlungen des Vollzugsausschüsses und der Gruppenleiter der Ratsversammlungen

48 Tätigkeit der Regionaldelegationen

SOMMAIRE

EDITORIAL

3 Edoardo Martinengo: La 2ième Assemblée nationale et les 25 ans de l'UNCEM

ACTUALITE

5 Programme de l'Assemblée nationale à Turin

6 Gian Candido De Martin: Communautés de montagne et réorganisation des pouvoirs locaux: profils institutionnels

14 Les Communautés de montagne après la loi No. 382. Contribution au débat par M. Adelio Terraroli

18 L'arrêt de la Cour de cassation confirme la nature de «pouvoir local» de la Communauté de montagne

COMMUNAUTES DE MONTAGNE

23 Pier Mario Facciotto: Le plan de développement de l'Alta Val di Vara

33 Intervention de la Règion Ligurie pour favoriser l'action des Communautés de montagne

35 Programmes des oeuvres et des interventions des Communautés en Lombardie pour l'année 1978

ECOLOGIE ET TECHNIQUE

37 Ivar Samset: Nouvelles techniques pour les utilisations forestières dans les petites pièces de terre boisées et sur les terrains difficiles

LEGISLATION NATIONALE

42 Coordination des interventions publique en agriculture

LEGISLATION REGIONALE

46 Giuseppe Piazzoni: La mise en oeuvre des Directives Communautaires agricoles en Toscane, Ligurie et Marches

VIE DE L'UNCEM

48 Réunion de la Commissione exécutive et des chefs de groupe du Conseil national

48 Activité des Délégations régionales

Il Assemblea nazionale e XXV dell'UNCEM

Dott. EDOARDO MARTINENGO
Presidente dell'UNCEM

Dire che la storia dell'U.N.C.E.M. possa paragonarsi ad un romanzo, nel caso specifico al «Romanzo di un giovane povero», forse è un po' azzardato; certo è che, se ci si sofferma, alla vigilia di questa seconda Assemblea nazionale, sui venticinque anni della nostra Unione i motivi di meditazione non mancano. Battaglie, delusioni cocenti, ma anche momenti positivi, soddisfazioni, soprattutto la certezza di un ruolo svolto, la consapevolezza della fedeltà agli scopi per cui l'U.N.C.E.M. è nata.

Se guardiamo all'oggi, alla situazione nella quale si trova la montagna e nella quale si trovano i Comuni e le Comunità montane credo si possa serenamente dire che un certo grigiore ci circonda. Vorrei tentare una breve analisi di questa situazione cominciando da una considerazione tanto amara quanto ineluttabile. Quella della nuova fase dello spopolamento che sta investendo i territori montani con la progressiva scomparsa delle generazioni più anziane. Non si tratta più del fenomeno patologico degli anni cinquanta, quando l'andarsene era una libera e spesso giustificata scelta, ma di un fenomeno fisiologico le cui conseguenze sono però altrettanto gravi in considerazione della elevata età media delle popolazioni rimaste sulla montagna. Di qui «l'impoverimento» del Comune, struttura primaria in un momento in cui, anche per una serie di ragioni esterne, una montagna «forte» potrebbe vedere in prospettiva motivi di speranza e di sviluppo. Se è vero che queste ragioni di speranza esistono si potrebbe obiettare quale differenza fà avere o non avere una montagna «forte»?

Vorrei dire a questo riguardo che, in senso generale almeno, sulle nostre montagne il Comune ha una larga funzione di rappresentanza delle popolazioni; certo in una misura molto più ampia che non nelle aree geografiche di collina e di pianura. Basta conoscere un poco la nostra storia, intendo la storia dei montanari, dei poveri — quella che sta genuinamente a cuore all'on. Della Briotta ed un poco meno a certi autori che rimestano a fini economici una ruralità montana di maniera — per rendersi conto dell'importanza del «Comune» come struttura di promozione socio-economica ed anche culturale. Del resto basterebbe forse chiederci perché, in un momento in cui si sindacalizza anche l'esercito, i montanari come tali hanno sostanzialmente come loro rappresentanza l'U.N.C.E.M., l'unione dei loro Comuni. Comuni che oggi sono obiettivamente «deboli» per molte ragioni alle quali si aggiunge il preoccupante impoverimento umano.

Ma esistono ragioni di speranza? Io credo di si; certo non nel quadro della tradizione economica dell'autoconsumo e neanche, a mio avviso, nell'ambito dell'«economia montana» dell'ultimo trentennio intesa come sommatoria — all'interno dell'azienda familiare — di un insieme di redditi delle più diverse provenienze. Questo tipo di «economia montana» che ha svolto puntualmente il suo compito in un certo contesto storico ed al quale la popolazione montanara deve, tutto sommato, la sua sopravvivenza, è avviato all'esaurimento con i rappresentanti di quella generazione di cui oggi lamentiamo la scomparsa. L'economia nelle zone di montagna, alla quale si aggancia strettamente il progredire sociale, mostra sintomi di ripresa su basi nuove che nella sostanza sono le articolazioni tradizionali delle attività economiche. Rispunta ad esempio, anche nelle zone alpine, il montanaro agricoltore che riesce a mettere insieme, anche a titoli diversi, tanta terra da dar vita ad una «azienda agricola» degna di questo nome. Questa linea — che io chiamo «ragioni di speranza», forse per quello strano ottimismo che da più parti mi si rimprovera — va assecondata, accompagnata, se si vuole dare concretezza a tutte quelle espressioni di volontà in direzione della rinascita della montagna che, dall'Assemblea Costituente ad oggi, pubblici poteri e forze politiche non hanno cessato di manifestare in ogni circostanza.

Le condizioni oggettive sembrerebbero essere presenti. Il discorso della montagna con il pubblico potere, che oggi si identifica principalmente con la Regione, dovrebbe risultare facilitato da una serie di fatti importanti che vanno dalla possibilità di una conoscenza più approfondita e puntuale delle situazioni locali, ad una autonomia decisionale delle Regioni di grandissimo rilievo, alla stessa migliorata possibilità di dialogo che può essere immediato, sostanziale, capace nell'ambito regio-

nale di coinvolgere in modo diretto le strutture di potere, le forze politiche da un lato, la «montagna» dall'altro. Ma in questo incontro, che cos'è la «montagna»? Quale il suo potere contrattuale?

Se oggi, nel momento in cui ci accingiamo a celebrare il 25° anniversario dell'U.N.C.E.M., dovessimo riconoscere di non aver avuto come Organizzazione l'intuizione dell'evolversi delle situazioni, dovremmo registrare il nostro fallimento. Ed invece no. Senza peccare di presunzione, riguardando la politica dell'U.N.C.E.M. possiamo serenamente constatare come la nostra azione abbia, nel corso degli anni, affiancato, ma più spesso anticipato, l'evolversi ed il mutare logico della situazione montana e ciò — vale dirlo — con l'apporto di tutte le forze politiche operanti nell'U.N.C.E.M. sia pure in ruoli diversi.

In questo quadro si colloca la nostra azione alla fine degli anni sessanta per dar vita alla Comunità montana, erede legittima di quei Consigli di Valle che sull'arco alpino — dove più pressante era l'esigenza per l'assenza di altre strutture — la gente della montagna aveva voluto spontaneamente, ancora una volta attraverso al Comune considerato, in una visione trascendente i limiti ed i poteri di istituto, il momento rappresentativo ed unificante della popolazione locale.

Prima di rispondere alle domande che ci siamo posti vale forse la pena di soffermarci ancora un momento su questo tema della Comunità montana per rivendicare, senza alcuna iattanza ma come fatto storico, una intuizione affatto geniale ma semplicemente logica nella visione di uno strumento nuovo nel quadro dell'ordinamento locale, in seguito, da varie parti, e non soltanto in Italia, sono stati fatti ampi riferimenti.

Allora perché è nata questa Comunità montana nel quadro della «politica» dell'U.N.C.E.M. e perché è nata con un carico di ambiguità se si vuole, ma escludendo caratteristiche qualificanti come quella, facile, di identificarsi quale Consorzio di Comuni? Credo che proprio da queste cose possiamo insieme trarre motivi di compiacimento, per aver saputo affrontare con un apporto originale problemi annosi non giunti a maturazione, come una riforma dell'ordinamento degli Enti locali tesa ad incidere in modo concreto nel profondo dei problemi, uno dei quali è certamente la ingovernabilità di tanti comuni di montagna per la loro insufficienza dimensionale. Non credo che sia il caso di approfondire qui la filosofia della Comunità montana; vorrei ricordare soltanto il rispetto di fondo che in questa filosofia vi è per il Comune nel quale, come già ho detto, forse poca gente come i montanari vedono la reale e non artificiosa struttura di base della vita comunitaria. Ed è in questo e per questo rispetto di fondo che si colloca quella rivoluzionaria norma dell'art. 6 della legge 1102 che consente senza alcun limite ai Comuni di delegare proprie funzioni alla Comunità montana.

Se insieme, con un apporto che possiamo considerare unitario in sede parlamentare, siamo arrivati a questo, in qualche realtà del nostro Paese forse precorrendo i tempi, è perché la visione delle prospettive di evoluzione era sufficientemente chiara. Ma la visione di chi? Del «giovane povero» che lotta contro l'incomprensione, l'ignoranza, la superficialità, la non professionalità, l'improvvisazione, elementi tutti che caratterizzano, purtroppo, troppi «ambienti responsabili». Allora il «giovane povero» si dispera, si dimette dal proprio ruolo e chi lo sostituisce riprende a tessere la trama con fiducia, con tenacia, con l'ostinazione gabbata per ottimismo in mezzo alle difficoltà, alle incomprensioni, ad un disinteresse generalizzato e colpevole. E quando il discorso pare avviato, un minimo di risultato raggiunto, ecco la destra che non sa ciò che fa la sinistra; e quando il disinteresse pare rientrare è per aggravare una situazione all'insegna del pressapochismo demagogico succube di una burocrazia nemica.

Ci chiedavamo prima cosa sia, nella situazione attuale, la «montagna» e quale sia la sua forza contrattuale. Diciamo anzitutto che la controparte della montagna sono le Regioni e che la montagna oggi, piaccia o meno, sono le Comunità montane. Lo sono in virtù di un formale mandato di rappresentanza loro affidato dalla legge 1102 e ribadito dall'art. 2 del decreto 616 attuativo della legge 382.

La forza contrattuale delle Comunità montane? Penso che questa forza stia soprattutto nella loro stessa esistenza; di fronte ad Enti e strutture forse scientificamente perfetti o quasi, ma che continuano ad essere poco più che espressioni di volontà, la Comunità montana è per le Regioni uno strumento concreto sul quale fare affidamento. È vero, la qualità di questo affidamento può essere ed è più o meno brillante, ma ci si renda conto che non si può, con una costanza degna certo di miglior causa, continuare a corrodere uno smalto ed a pretendere che esso sia lucente.

Ma, a mio avviso è soprattutto necessario che nessuno, dal Governo al Parlamento, dalle forze politiche agli studiosi, dimentichi che non si può, pena conseguenze che possono essere anche gravi, in una esasperata e nominalistica ricerca del perfetto, distruggere un lavoro di anni costruito con l'apporto di corali esperienze e con la partecipazione diretta delle popolazioni interessate.

Un altro capitolo, uno dei più importanti, del romanzo dell'U.N.C.E.M. si apre a Torino il 17 febbraio con i lavori della II Assemblea nazionale.

In quella sede approfondiremo il tema della «Comunità montana nell'ambito della riforma degli Enti locali» e mi auguro che sapremo trovare a questo riguardo una linea di azione coerente con le esigenze della montagna. Questo è il nostro compito fondamentale.

Mentre scrivo queste note — è il 15 di gennaio — il Presidente del Consiglio annuncia le dimissioni del Governo. Quale che sia la soluzione alla crisi che si apre, ribadisco qui l'assoluta, urgente esigenza dell'approvazione da parte del Parlamento della legge di rifinanziamento dei piani di sviluppo delle Comunità montane. Dilazionare questo impegno vuol dire gettare ulteriore discredito sulle forze politiche e sulle istituzioni. E non ve ne è, assolutamente, ulteriore bisogno.

Il programma dell'Assemblea Nazionale a Torino

Il Consiglio Nazionale nella seduta dell'11 novembre 1977 ha deciso la convocazione della 2ª Assemblea nazionale a norma dell'articolo 9 dello Statuto che ne prevede lo svolgimento tra un Congresso e l'altro dell'UNCEM.

Sono invitati a partecipare all'Assemblea i Comuni montani, le Comunità montane, le Amministrazioni provinciali, i Consorzi BIM e di bonifica montana, le Aziende speciali e i Consorzi forestali, le Camere di Commercio e tutti gli altri Enti montani associati all'UNCEM.

Tema generale dell'Assemblea sarà «La Comunità Montana nella riforma dell'ordinamento degli Enti locali».

Il momento nel quale si svolge la nostra Assemblea è particolarmente importante poiché è stata recentemente avviata l'applicazione del D.P.R. 616 che attribuisce tramite le Regioni specifiche competenze gestionali alle Comunità montane nel settore socio-sanitario e dell'assistenza scolastica, mentre è in discussione in Parlamento la riforma dell'ordinamento e della finanza degli Enti locali, con la individuazione dell'Ente intermedio tra il Comune e la Regione e la conseguente identificazione dei compiti che spetteranno alle Comunità Montane.

La nostra Assemblea dovrà dibattere a fondo questo argomento sulla base della relazione che il Presidente presenterà a nome della Giunta esecutiva e con il valido aiuto degli esperti dei sei partiti dell'accordo programmatico che parteciperanno alla tavola rotonda.

Con l'occasione celebreremo i 25 anni di vita dell'UNCEM, che saranno ricordati dal Presidente Onorario Sen. Dr Giovanni Carlo Giraudo.

Venerdì 17 febbraio

ore 9,30	— Inaugurazione a Palazzo Madama (Piazza Castello); — Saluti: Diego Novelli, Sindaco di Torino; Avv. Aldo Viglione, Presidente della Giunta Regionale del Piemonte; Dr. Giorgio Salvetti, Presidente della Provincia di Torino; Giovanni Baridon, Presidente del Comitato Esecutivo del Convegno sui problemi della montagna; Rag. Riccardo Sartoris, Presidente della Delegazione Piemontese dell'UNCEM; — Discorso celebrativo del XXV dell'UNCEM: Sen. Dr. Giovanni Carlo Giraudo, Presidente onorario; — Relazione generale: Dr. Edoardo Martinengo, Presidente dell'UNCEM; «La Comunità Montana nella riforma dell'ordinamento degli Enti locali».
ore 15	— Inizio dei lavori al Cinema Teatro Nuovo (corso Massimo d'Azeglio, 17); — Tavola rotonda con la partecipazione di esperti designati dai Partiti dell'accordo programmatico; Moderatore: Avv. Gianni Oberto, Presidente Collegio Probiviri dell'UNCEM;
ore 17	— Inizio dibattito;
ore 19	— Termine della seduta.

Sabato 18 febbraio (Teatro Nuovo)

ore 9	— Dibattito;
ore 18	— Conclusione dell'Assemblea.

Comunità montane e riorganizzazione dei poteri locali: profili istituzionali

Prof. GIAN CANDIDO DE MARTIN
Docente all'Università internazionale degli Studi sociali di Roma (*)

1) Le principali linee emergenti nel dibattito politico-culturale sul riassetto del governo locale

A - *Indifferibilità della riforma*: se certo non è lecito considerare ormai acquisito un consenso del tutto pacifico sul nuovo ordinamento delle autonomie infraregionali, è viceversa fuori discussione, a tutti i livelli (tecnici e politici), il fatto che specie l'attuazione dell'ordinamento regionale, e in special modo l'attuazione della legge 382, ha messo in moto un generale processo di ripensamento di tutta la amministrazione pubblica (statale, regionale, locale) e che, nell'ambito di tale processo, assume carattere di grande rilevanza, se non di priorità quasi assoluta — pena lo svuotamento dell'ordinamento regionale scaturito dai decreti attuativi n. 616/8 e la sostanziale paralisi del complessivo sistema amministrativo italiano — la riforma incisiva e profonda della legge comunale e provinciale del 1934, da decenni invano postulata da chi ha maggiore consapevolezza del ruolo vitale che rivestono le autonomie politiche locali in uno Stato democratico che vuole essere decentrato e pluralista e che intende favorire la effettiva partecipazione del cittadino alla vita pubblico-amministrativa.

L'urgenza e la indifferibilità di tale riforma risulta, d'altra parte, confermata dalla da più parti ribadita contestualità logica (ma anche politica) dell'adeguamento dell'ordinamento degli enti locali in connessione con l'attuazione della legge 382: esigenza avvertita dallo stesso legislatore delegato, il quale, non potendo in quella sede procedere a tale riforma istituzionale, ha tuttavia escogitato l'opportuno (e necessitato) *escamotage* dello «scadenzario» di riforme collegate all'attuazione dell'ordinamento regionale (nel caso di specie la scadenza è datata 31/12/1979).

I due anni ancora disponibili per approvare tale riordino dovrebbero essere più che sufficienti (se non troppi) per concordare soluzioni definitive con carattere di organicità e di coerenza istituzionale: infatti, il terreno è già abbondantemente arato, preparato e reso fertile da un dibattito che, in particolare negli ultimi anni, ha coinvolto sedi politiche e culturali sempre più nutrite, con contributi di pensiero e materiale conoscitivo di non trascurabile pregio (v. ad es., le ricerche dei ed. gruppi di Pavia e di Palermo e gli innumerevoli convegni, spesso a carattere misto tecnico/politico, che hanno contrassegnato, a livello nazionale o regionale, la fase attuativa della legge 382).

B - *Alcuni punti di tendenziale convergenza* emergenti da queste riflessioni e approfondimenti politico-culturali, sono certamente quelli di recente efficacemente riassunti da Pototschnig nel convegno di Abano del 29 ottobre 1977 su «Il decentramento nella realtà veneta»([1]).

Tre punti, per quel che qui interessa, debbono essere ricordati:

— il futuro sistema di amministrazione locale (secondo anche alcune nitide indicazioni del DPR 616) dovrebbe basarsi su due — e non più di due — livelli di governo, «ai quali possano essere ricondotte tutte quelle scelte politiche relative alla programmazione socio-economica, all'organizzazione del territorio e all'organizzazione e prestazione di servizi, che non siano riservate a Stato o Regione».

All'ente politico rappresentativo di I livello, il Co-

(*) Relazione svolta alla Conferenza delle Comunità montane della Regione Veneto, a Borca di Cadore, il 26 novembre 1977. Abbiamo omesso, per ragioni di spazio, la prima parte dell'ampia relazione, dedicata alla evoluzione della legislazione per la montagna e alla legislazione regionale applicativa della legge 1102 del 3 dicembre 1971.

Il relatore ha inquadrato le Comunità montane nel composito quadro della organizzazione pubblica locale, riaffermando il valore dell'istituto. Ha anche fatto riferimento alla relazione del prof. Pototschnig al convegno promosso dalla Regione veneta, ad Abano, il cui testo è stato pubblicato sul precedente numero della rivista.

Il testo della relazione costituisce un utile riferimento per i partecipanti all'assemblea nazionale dell'UNCEM, convocata a Torino il 17/18 febbraio per dibattere il tema «La Comunità montana nella riforma dell'ordinamento degli enti locali».

([1]) Cfr., in particolare, la relazione POTOTSCHNIG, *la riorganizzazione dei poteri locali: profili istituzionali*, pagg. 3-9, da cui sono tratte le citazioni che seguono.

mune, dovrebbe specificamente spettare la responsabilità dei servizi di base a carattere personale (ed. di area ristretta); al II livello politico-rappresentativo (eppertanto ad elezione diretta, anche se i consensi sono qui meno unanimi), ossia alla «nuova Provincia» o «provincia comprensorio» (il nuovo ente intermedio(²), spetterebbero invece, oltre a deleghe regionali, gli interventi di area vasta, o servizi di natura reale, alcuni dei quali implicitamente desumibili dai significativi «silenzi» del DPR 616 sull'urbanistica, sui lavori pubblici, sui trasporti, sulla protezione della natura, ecc.

A questi due livelli dovrebbero ricondursi, come meri multipli o sottomultipli, tutti gli altri momenti organizzativi, sia di partecipazione (v. circoscrizioni comunali), che di gestione (v. unità locali dei servizi socio-sanitari), presenti nel territorio considerato. Proprio anche al fine di facilitare questi raccordi organizzativi in forme elastiche ed originali di intese collaborative, senza dover di necessità ricorrere alla tradizionale formula consortile, dovrebbe essere riconosciuta ai due enti territoriali locali un'ampia autonomia organizzativa e statutaria.

— Il metodo della programmazione, «inscindibile oggi da una reale funzione di governo», dovrebbe caratterizzare il modo di essere dei due enti in questione, attraverso quel *continuum* programmatorio che garantisce il coordinamento tra centri autonomi di decisione, essendo peraltro chiaro il ruolo cardine della «nuova provincia» nel sistema programmatorio locale, facilitato da una programmazione regionale «a maglie larghe». Le funzioni programmatorie della nuova provincia/comprensorio richiedono evidentemente dimensioni adeguate, non coincidenti, ad esempio, con quelle degli attuali comprensori veneti, dei quali si dovrebbe dunque «favorire l'aggregazione su basi più ampie(³).

— In ordine al futuro delle Comunità montane, riconosciuto il valore positivo della esperienza istituzionale avviata dalla legge 1102, si deve partire dalla affermazione del principio di un modello differenziato di governo locale (anche) per le zone montane, tentando di specificarne, con maggiore precisione, carattere e contorni: è in ogni caso da escludere, sulla base del precedente quadro di riferimento per il riordinamento dell'amministrazione locale, che la Comunità montana, pensata e dimensionata col criterio dell'area omogenea (e non dall'area vasta integrata), possa coincidere con la nuova provincia-comprensorio; ed è piuttosto da ritenere che la si debba ricondurre al modello organizzativo originario imperniato sulla zona omogenea di più comuni montani. Semmai dovendosi discutere se prendere in considerazione le forme di unioni spontanee di comuni (del tipo immaginato dal gruppo di ricerca dell'università di Pavia) o se rimanere legati alla istituzione sovracomunale di carattere obbligatorio prefigurata dalla legge 1102. Di tale alternativa conviene, dunque occuparsi senza ulteriori indugi.

2) Prospettive delle comunità montane nel riassetto del governo locale

È infatti necessario superare la barriera di prudenza e di cautela che, data la fluidità del dibattito sulla riforma delle autonomie, circonda il problema della sorte da riservare alle Comunità montane nel contesto di un governo locale, prefigurato come si è visto su due soli livelli politico-territoriali (Comune e nuova provincia) ai quali debbono in qualche modo ricondursi o ricomporsi le varie categorie di enti pubblici a vario titolo operanti nel territorio.

Quanto affermato sul valore positivo dell'esperienza istituzionale avviata dalla legge 1102 e sulla opportunità di confermare un modello di governo locale appropriato alle zone montane consente, anzitutto, di sgombrare rapidamente il campo da talune ipotesi meramente soppressive delle comunità montane, del tipo di quella contenuta nella proposta di legge sull'istituzione dei liberi consorzi comunali nella regione siciliana (luglio 1977). Secondo tale impostazione, la comunità montana non avrebbe più ragion d'essere come fatto istituzionale, in considerazione soprattutto che le sue funzioni programmatorie/pianificatorie sarebbero in futuro devolute alla nuova provincia-comprensorio (ossia, in Sicilia, ai liberi consorzi): verrebbe soltanto fatto salvo il principio del vincolo a favore delle popolazioni montane dei fondi «già assegnati» alle comunità montane (cfr. art. 71)(⁴).

L'inattualità e l'impossibilità di considerare una siffatta proposta — a prescindere dal fatto che proviene da una regione a statuto speciale con ampi poteri legislativi sull'ordinamento locale — appare a luce meridiana, oltre che dalle già accennate considerazioni politiche, da un univoco ed inequivocabile orientamento del diritto positivo vigente, sia dalla legge 1102, che dalla legge 382 (art. 1 lett. e) e del relativo decreto attuativo n. 616/77: il quale ultimo, in particolare, conferma e rafforza senza

(²) Il tema della «nuova provincia», del suo ruolo, delle sue funzioni e delle sue dimensioni, è stato ed è oggetto — come è noto — di ampio dibattito, giunto a formulare anche ipotesi numeriche fra loro alternative, spesso in modo radicalmente divergente, sulle quali non è qui possibile intrattenersi. Si può solo accennare che taluno, tenendo anche conto di una ricerca dell'Unioncamere sul numero di aree socio-economiche in Italia, ha profilato un numero più che triplo delle attuali Province (numero che salirebbe ancora se come parametro utile venisse, ad es., considerato l'azzonamento del comprensorio veneto). Ma queste ipotesi sembrano abbandonate e resta semmai in piedi la configurazione di una nuova provincia legata alla *ratio* (riaggregazione dei luoghi di lavoro con quelli di residenza) e anche al dimensionamento operato in Veneto per i bacini di traffico: il che condurrebbe ad un numero oscillante tra i 130-140 comprensori provinciali.

In ogni caso per ipotesi modificative delle attuali circoscrizioni provinciali è da tener presente il problema della interpretazione (finora non univoca) della norma che ne regola il procedimento (art. 133 Cost.).

(³) Proprio su questo punto, certo di non marginale rilievo nel quadro del riassetto delle autonomie, la successiva relazione Rampi ad Abano è sembrata in sostanza evasiva, se non ancora sostanzialmente legata, salvo marginali aggiustamenti, all'attuale fitta rete dei 52 comprensori veneti (a fronte delle 7 province e dei 10 bacini di trasporto), dei quali si è anzi sottolineata l'esigenza di una sollecitata attuazione *rebus sic stantibus*, piuttosto che la necessità di un ripensamento di ruolo e dimensioni.

(⁴) Questa ipotesi siciliana volta a sopprimere le Comunità montane non ha evidentemente alcunché in comune con l'impostazione di chi persegue impossibili (almeno per ora) visioni tecnocratiche di livelli ottimali di governo locale del tipo anglosassone, con comuni di circa 250.000 abitanti e con conseguente soppressione, non solo e non tanto delle comunità montane, ma di gran parte degli 8.066 comuni italiani.



ombra di dubbio un ruolo futuro delle comunità montane (v. soprattutto l'art. 2 e poi l'art. 25, lett. c, e l'art. 32).

Pure densa di perplessità appare l'altra ipotesi, certo più raffinata, profilata — come ricordato — dalla ricerca pavese. In tal caso, alla soppressione delle comunità montane (comunque prevista, fatto ovviamente salvo anche qui il finanziamento destinato alle zone montane) si accompagnerebbe la *eventuale* loro sostituzione con forme associative *volontarie* tra comuni, i quali potrebbero riunirsi a loro discrezione per esercitare congiuntamente la «generalità» delle funzioni loro spettanti (cfr. art. 131 della «Nuova legge sull'amministrazione locale», Pavia 1976).

Si può certo riconoscere che, in tali ipotesi, seppure la costituzione dell'Unione rivesta il carattere volontario proprio dell'istituto consortile, vi sono però una serie di elementi che conducono a differenziare questa figura dal consorzio *sic et simpliciter* inteso: ci si riferisce, in particolare, alla «generalità» delle funzioni spettanti alla unione, al carattere temporalmente «indeterminato» dell'associazione, nonché ad una serie di meccanismi elettorali e procedimenti volti a rinsaldare il legame tra i comuni riuniti. Il principio che sembra presiedere a questo meccanismo di ingegneria istituzionale appare in sostanza quello di far parzialmente salve, nella libertà delle determinazioni statutarie, talune funzioni dei comuni (che formalmente non scomparirebbero), ma spostando il centro gravitazionale delle principali deliberazioni a livello di unione, in modo da dar vita di fatto ad una sorta di «grande comune», decentrato al suo interno per talune funzioni nei comuni originari (in qualche modo così ridotti alle attuali circoscrizioni di decentramento comunale).

La principale obiezione che si può muovere a questo tipo di proposta è che il carattere inizialmente volontario di un vincolo associativo destinato poi a divenire sostanzialmente permanente e definitivo, probabilmente non incoraggerebbe il costituirsi di unioni stabili per la soluzione di problemi o la gestione di quei numerosi servizi che, pur avendo in montagna carattere potenzialmente intercomunale, sono però spesso legati a tradizionali forme di intervento comunale oppure a fatti o esigenze mutevoli e contingenti (v., ad es., in caso di infrastrutture turistiche o produttive, di scuole professionali, di determinati interventi assistenziali per gli anziani, ecc.): il meccanismo rischierebbe cioè di far regredire piuttosto che incentivare quell'approccio comunitario faticosamente avviato dalle Comunità montane (e, ancor prima, dai Consigli di Valle)(5).

Si può poi aggiungere che l'Unione in questione non rappresenterebbe un modello istituzionale proprio e differenziato per le zone montane, con il conseguente non trascurabile rischio di non poter attrarre e giustificare —

(5) Queste perplessità non sembrano essere considerate dai ricercatori pavesi i quali — come rilevato anche da PALADIN, *Due progetti di riforma dell'amministrazione locale*, in *Le Regioni*, 1977, 410 — considerano il riaccorpamento dei piccoli Comuni non come *prius*, ma come *posterius*, da raggiungere gradualmente, proprio (o anche) sulla base di un nuovo ordinamento dell'amministrazione locale «che, offrendo ai Comuni larghe possibilità di addivenire a forme collaborative elastiche e funzionali, prepari quel risultato... che non suonerà come atto di sopraffazione delle individualità locali, ma come naturale punto di arrivo di un processo voluto dalle stesse collettività interessate».

almeno così come il modello oggi è stato concepito e delineato — gli specifici finanziamenti e gli interventi speciali per la montagna.

La strada che sembra perciò preferibile e più realistica, per non dire obbligata, al fine di non pregiudicare la positiva intuizione e la portata innovativa della legge 1102 e per offrire ai territori montani un assetto istituzionale maggiormente adeguato alle loro peculiari esigenze, è quella imperniata sul *mantenimento della figura della Comunità montana, chiarendone semmai e riconvertendone parzialmente il ruolo in relazione alla prefigurata riforma delle autonomie comunali e provinciali.*

L'ipotesi si muove ovviamente non dal mero riconoscimento dei «meriti» sin qui acquisiti dall'ente montano pensato dal legislatore del 1971, ma dal riconoscimento della persistente validità delle principali ragioni che avevano portato alla sua istituzione, con una felice intuizione volta ad una incisiva attuazione dell'intervento speciale per la montagna *ex* art. 44 Cost.: validità d'altronde chiaramente confermata — come già accennato — sia dalla legge 382, sia dall'art. 2 del DPR 616, il quale ultimo si preoccupa anzitutto di mantenere ferme per le comunità montane, così come per province e comuni, le funzioni amministrative già loro spettanti secondo le vigenti disposizioni di legge.

L'aver introdotto obbligatoriamente nelle zone omogenee montane una presenza istituzionale, a carattere politico rappresentativo (di II grado) e non soltanto tecnico o funzionale, allo scopo di programmare lo sviluppo economico-sociale unitamente alla destinazione d'uso del territorio e per gestire interventi d'area ristretta, finanziati specificamente per la montagna, ha effettivamente avuto, al di là dei motivi più generali messi in luce da Pototschnig, il significato di attenzione particolare a come possono essere più efficacemente risolti o agevolati da un fatto istituzionale i problemi delicati di sviluppo delle aree montane svantaggiate e della popolazione ivi residente[6].

Tale significato è necessario sia salvaguardato, soprattutto tenendo conto della funzione insostituibile che può svolgere la Comunità montana per la organizzazione e l'aggregazione, in senso anche di maggiore efficienza amministrativa, del governo locale montano di base, troppo spesso frazionato in Comuni di limitate dimensioni, risorse e capacità operative in relazione alla quantità e qualità dei servizi da soddisfare (specie a seguito DPR 616 e successive riforme), di cui ogni cittadino, anche in montagna, deve poter usufruire[7].

Tanto premesso, è peraltro evidente che, data la prevista attribuzione alla «nuova provincia» delle funzioni di programmazione/pianificazione ora spettanti alle Comunità montane *ex* legge 1102, alla futura Comunità non potrebbe che essere assegnato, nel *continuum* programmatorio, un momento procedimentale (propulsivo, consultivo, propositivo[8]): con una conseguente sua (parziale) riconversione da ente a prevalente carattere programmatorio in figura istituzionale con compiti principali di tipo gestionale-attuativo (di piani e programmi provinciali o regionali e di servizi a dimensione intercomunale). Siffatta riconversione, pur modificando in parte il disegno della 1102, avrebbe peraltro il pregio di eliminare o almeno attenuare quella ambiguità genetica della legge istitutiva delle Comunità montane (laddove le prefigura da un lato proiettate verso la regione quale ente intermedio di programmazione, dall'altro verso i comuni quale strumento di loro associazione), riportando la Comunità stessa ad un ruolo più adeguato ad un ente esponenziale di interessi aggregati di area ristretta, quale non può non essere una zona montana omogenea[9].

3) I caratteri e le funzioni della nuova comunità montana

A voler accettare gli spunti dianzi sommariamente delineati, può apparire meno oscuro il ruolo da assegnare alla futura Comunità montana, che non risulterebbe certo un organismo da imbalsamare nei ricordi di una pur proficua esperienza istituzionale transitoria verso forme nuove di governo locale, né quello di un ritorno a forme organizzative di carattere consortile pre-1102 (tipo la pur non disprezzabile esperienza dei Consigli di Val-

(6) Cfr., per tutti su questi profili, le lucide considerazioni di D'ONOFRIO, *Le Comunità montane nel processo di riassetto dei poteri locali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1976, pagg. 1577 ss.

(7) A tale scopo sembra, d'altronde, chiaramente inidoneo sia l'ente intermedio «provincia», sia, per altro verso, la pur interessante formula dell'Unione di comuni, che probabilmente resterebbe in gran parte inutilizzata per il prevedibile prevalere del localismo sulla visione inter- o sovracomunale.

Sulle ragioni di fondo che giustificano la permanenza delle Comunità montane, pure in una prospettiva di riordino del governo locale, v. le pertinenti e documentate considerazioni di Abrami, *Comunità montane e sviluppo economico*, Milano, 1975, 18 ss. e *passim*, e, più recentemente, la monografia dell'INEA pubblicata dall'INEMO, *Il contributo delle Comunità montane in Italia allo sviluppo dell'agricoltura di montagna*, Roma, 1977, pagg. 71 ss. e *passim*.

(8) Sul significato di *continuum* programmatorio, come successione di momenti valutativi tra loro collegati e unitariamente finalizzati, dal Comune alla Regione, cfr. la già citata relazione del gruppo di Pavia e, più recentemente e diffusamente, per tutti: COLUCCI-RAMPULLA, *La delega dopo l'istituzione dei comprensori e l'avvio della programmazione regionale*, in *Le Regioni*, 1977, pag. 727 ss. Analogamente risulta chiarita la compresenza della Comunità montana — pur a diverso titolo — nel ruolo programmatorio comprensoriale (di area più vasta) dalla osservazione di MELINO, nella relazione su: *Ruolo della Comunità montana nell'assetto del territorio e nel sistema autonomistico* (Convegno su «Nuovi strumenti delle Regioni in materia di agricoltura Bari 4/6 novembre 1976), laddove rileva che in tal caso la prima importante funzione della Comunità è «quella di far emergere le esigenze della zona montana nella programmazione comprensoriale».

(9) In realtà le zonizzazioni delle Comunità montane, pur criticabili per la loro disomogeneità, lasciano spesso intravvedere, a ben guardare, il procedimento avvenuto (intese tra regioni e comuni interessati), una tendenza aggregativa (in genere abbastanza, se non fin troppo ridotta), che rappresenta un punto di equilibrio «politico» di una zona, che diviene quindi *omogenea al suo interno* in ragione del territorio, dei bisogni, delle strutture pubbliche in essa operanti, ecc., piuttosto che in virtù dell'astratto criterio di razionalità della legge 1102, legato alle dimensioni territoriali della funzione di programmazione socio-economica.

Si recupera così, tra l'altro, secondo la chiara visione di MARTINENGO (cfr. *La funzione dei comprensori e delle comunità montane nel quadro della riforma dell'ordinamento degli enti locali*, relaz. UNCEM, luglio 1977, p. 29), il concetto di «area omogenea» della Comunità montana, accogliendo di massima il dimensionamento che ne è in concreto scaturito, pur così vario da regione a regione e, come già osservato, all'interno di una stessa regione.

Sui problemi dell'azzonamento delle Comunità montane, v. i significativi dati riassuntivi commentati da PIAZZONI, *Nuove funzioni alle Comunità montane e loro dimensione territoriale*, in *Il Montanaro d'Italia - Monti e Boschi*, 1977, 2 pagg. 3 ss.

le). E neppure la Comunità montana sembra potersi ridurre a mero ente strumentale dei Comuni, senza una propria identità e ragion d'essere, che non sia quella della occasionale coincidenza di interessi intercomunali o di un livello idoneo per talune deleghe regionali o provinciali.

La ipotizzata parziale riconversione della Comunità montana — che non può essere la nuova provincia/comprensorio, che non può essere il nuovo (unico) ente intermedio (elettivo diretto) tra Regione e Comune — sembra condurla piuttosto, senza introdurre un terzo livello di governo intermedio tra Provincia e Comune, a colorarsi e qualificarsi in raccordo al modo di essere e di esprimersi delle autonomie locali montane di I livello; come ente consociativo necessario di Comuni, espressivo di zona omogenea montana[10], nella quale e per la quale concorre ad elaborare scelte programmate e in cui risolve i problemi e gestisce i servizi (anzitutto di carattere personale) che il Comune montano non potrebbe nella gran parte dei casi assicurare, sia per la dimensione quantitativa che verranno ad assumere, sia anche perché tali servizi hanno spesso in montagna natura e dimensione zonale (si pensi ai servizi sociali per gli anziani, per gli handicappati; ma anche alle localizzazioni urbanistiche, specie di attività produttive, ad interventi disinquinanti o di risanamento urbanistico; alla determinazione e gestione di aree di protezione; agli interventi nel settore agro-silvo-pastorale, compresi l'agriturismo, la determinazione di discipline unitarie per l'accesso ai beni forestali, per la raccolta dei prodotti del sottobosco e per la relativa polizia amministrativa; a determinati aspetti decisionali e gestionali concernenti la formazione professionale in correlazione delle risorse naturali e prospettive di lavoro locali; ecc.).

E l'elenco potrebbe continuare, dimostrando in modo ancor più inequivocabile come la Comunità montana possa risultare «naturaliter» il punto di riferimento normale per i finanziamenti speciali per la montagna (disposti o programmati che siano a livello provinciale, regionale, statale, o anche sovranazionale o comunitario). Cosicché il ruolo in prospettiva della Comunità montana non può star certo solo nel modesto eventuale riconoscimento di funzioni operato dal DPR 616, ma piuttosto in un aggiornamento e armonizzazione dei compiti ed obiettivi indicati dalla stessa legge istitutiva n. 1102 con i contenuti e l'assetto delle competenze prefigurati (dal 616 e dalla postulata legge sulle autonomie) per gli altri livelli di governo locale.

A voler tentare di brevemente riassumerle, le principali funzioni (future) delle Comunità montane dovrebbero almeno riguardare:

— *tra quelle a carattere proprio*, i servizi sociali e sanitari come punto normale di aggregazione delle funzioni di tal tipo dei Comuni (v. artt. 25, 4° comma e 32, u.c. del DPR 616); la gestione degli interventi speciali per la montagna, da qualsivoglia sede disposti; funzioni consultive-prospettive in campo urbanistico e programmatorio nel quadro di una pianificazione territoriale e socio-economica procedimentalizzata; e ancora funzioni in materia di assistenza scolastica (art. 45), di gestione di parchi e riserve naturali (art. 83) e di polizia amministrativa nelle attribuzioni di competenza propria (art. 9);

— *tra quelle a carattere delegato*, dovrebbero in via generale assumere consistenza specifica quelle del settore agro-silvo-pastorale, della difesa del suolo, delle opere pubbliche zonali, dell'artigianato, della formazione professionale e dell'assistenza scolastica: ma nel campo delle deleghe, sia provenienti dal basso (Comuni), sia disposte da regione e nuova provincia, una puntuale prefigurazione risulta allo stato in gran parte arbitraria, tenuto anche conto che nella politica delle deleghe può avere influenza la diversa dimensione territoriale delle Comunità montane e che, anche in ragione di queste diversità dimensionali sembra opportuno fare prevalere, nel dibattito sul riordinamento delle autonomie, una linea di flessibilità nei rapporti tra funzioni della nuova provincia e della nuova Comunità montana (funzioni che ciascuna regione dovrebbe poi provvedere a ripartire).

4) Comunità montana e riaggregazione dei poteri locali

Il governo locale montano verrebbe così ad atteggiarsi e qualificarsi in modo originale, e spesso magari differenziato, da regione a regione, senza peraltro incidere (se non parzialmente) sul quadro istituzionale ora vigente, ed in particolare senza svuotare le attuali funzioni dei Comuni: ma accettando tuttavia il principio che vi sono in montagna una serie sempre più numerosa di interventi e servizi che debbono essere pensati, gestiti, ricondotti a livello zonale sovracomunale, in una sede capace di rappresentare politicamente la Comunità interessata, anche nelle sue articolazioni comunali.

Una siffatta considerazione sottolinea inevitabilmente la prospettiva di possibili forme aggregative dei Comuni più piccoli, oltre a quella della integrazione e confluenza nella Comunità montana di enti funzionali e consortili ora esistenti: il tutto nel quadro di una riforma della amministrazione locale montana che tenda effettivamente all'obiettivo principale di migliorare la vita della popolazione residente, con una spesa pubblica e un uso delle risorse finanziarie meno dispersive e coll'eliminazione di talune strutture pubbliche superate e antieconomiche.

In altre parole, se la Comunità montana può continuare ad essere riconosciuta come fatto istituzionale necessario per il governo locale montano, in quanto idonea e interlocutore più valido a favorire la partecipazione alla formazione di piani e programmi provinciali e regionali ed in quanto capace di soddisfare qualitativamente e quantitativamente una serie di servizi pubblici personali e reali facilitando la «qualificazione» del finanziamento speciale per la montagna, è altresì da tener presente, in una valutazione realistica di prospettiva, che siffatto indirizzo tende «naturaliter» ad aggregare le esigenze dei piccoli Comuni (senza che il risultato sia di necessità la loro semplice somma), attenuando localismi spesso esasperati e favorendo comportamenti e procedimenti collaborativi, di varia intensità, con possibili

[10] Pur con qualche diversità di linguaggio, sembrano in tal senso similmente orientati BARBERA, BASSANINI e D'ONOFRIO negli interventi al convegno su «*Regioni ed Enti locali*» (Bologna, 19 settembre 1977), in *Regione Emilia-Romagna* 1977, 9, pag. 59 ss.

sbocchi verso spontanee forme di aggregazione stabile di Comuni e di ricomposizione dei poteri locali (non dissimili sotto questo profilo, dal fenomeno immaginato nella ricerca pavese).

Il che può costituire politicamente un obiettivo anche non secondario: quello cioè di mettere le basi per il nuovo Comune montano.

5) Alcune indicazioni e correttivi nella prospettiva della nuova comunità montana

Il tentativo di delineare un quadro di prospettiva per le Comunità montane nella riforma delle autonomie locali non potrebbe dirsi concluso senza un accenno, pur schematico, a taluni profili che — volendo muoversi nell'ambito dell'ipotesi del mantenimento (con parziale riconversione) della Comunità — si rendono opportuni se non indispensabili, per chiarire meglio ruolo, funzioni, organizzazione e rapporti dell'ente comunitario nel panorama futuro del governo infraregionale.

Almeno quattro sembrano, in tal senso, i punti da rilevare:

A) *In ordine alle dimensioni*: premesso che ovviamente riordino del governo locale significa anche non inutile moltiplicazione, ma piuttosto semplificazione dei livelli pubblici in modo da raccordare attraverso multipli e sottomultipli, intorno a due enti territoriali minori (comune e nuova provincia), la gamma delle altre figure organizzative pubbliche locali da salvaguardare, anch'esse possibilmente fra loro raccordate in modo funzionale e razionale (aldilà delle ipotesi dei livelli ottimali per ogni settore o servizio pubblico), per quanto concerne specificamente le Comunità montane si possono porre concreti problemi di azzonamento in relazione, ad esempio, alle possibilità di applicazione di quell'articolo 25 del DPR 616, che, per ora, costituisce la più consistente attribuzione di nuove funzioni alle Comunità montane: infatti, *ex* art. 25, i servizi socio-sanitari spetteranno alle comunità se i propri ambiti territoriali coincideranno con quelli secondo la regione adeguati alla gestione di tali servizi.

Ora, volendo far riferimento ad ipotesi reali (v. ad es. il Cadore suddiviso in tre Comunità) e volendo in particolare considerare indicative le attuali zonizzazioni venete dei consorzi socio-sanitari (in base alle quali è giustamente previsto un unico consorzio socio-sanitario per tutto il Cadore), ne scaturisce la inapplicabilità della norma citata, a meno che le attuali tre Comunità si fondano o che la Regione si orienti ad affidare le funzioni suddette ad un consorzio delle tre Comunità, stimolando così forme di collaborazione intercomunitaria. Risulta comunque anche da questa semplice considerazione che la prospettiva della collaborazione o delle intese intercomunitarie — più o meno istituzionalizzate — può essere una concreta forma organizzativa appropriata per la gestione di taluni servizi, alla condizione tuttavia di non moltiplicare livelli organizzativi pubblici, se non nell'ambito dei multipli e sottomultipli, come in precedenza accennato.

L'esempio citato del sottodimensionamento delle tre Comunità montane cadorine ai fini dell'esercizio delle funzioni socio-sanitarie può essere utile fonte di riflessione anche sotto il profilo delle difficoltà di applicazione del principio opposto a quello stabilito dal DPR 616, se cioè si fosse prevista la diretta attribuzione alle Comunità di tali funzioni: attualmente vi sono infatti Comunità montane del tutto sprovviste di servizi ospedalieri e inidonee ad ospitarli[11].

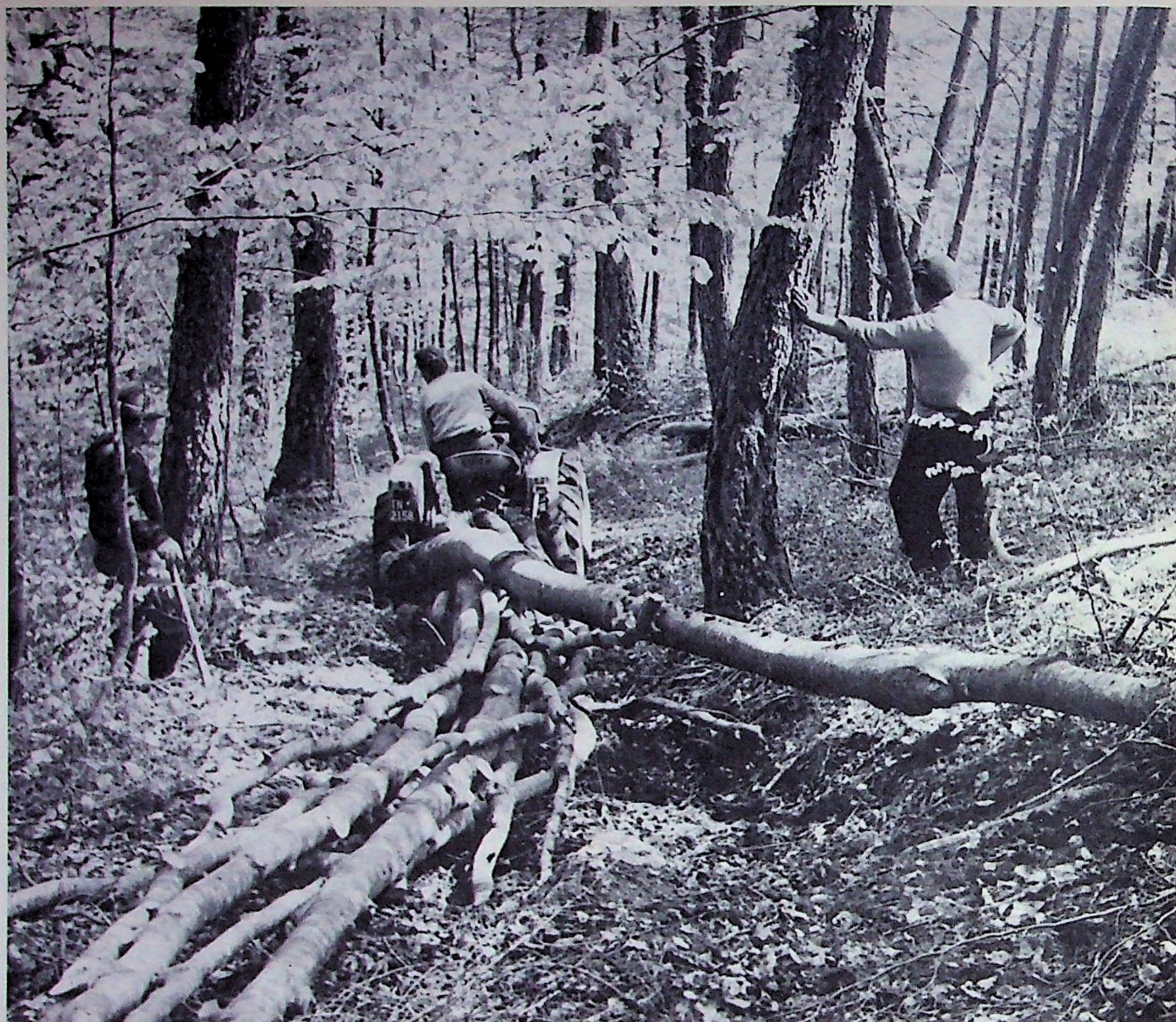
Connesso al tema della dimensione — lo si accenna appena — è quello concernente la delimitazione territoriale delle Comunità montane comprendenti comuni solo parzialmente montani: aldilà delle possibili censure sul rigido criterio della «montagna legale» *ex* legge 991/52 e sulle sue possibili negative conseguenze[12], è necessario che anche in questi casi sia fatto salvo il principio dell'area montana omogenea, evitando che ad esso si sostituisca quello dell'area integrata, spesso tendente a privilegiare il potere di scelta dei Comuni non montani, con conseguente rischio di snaturamento della ragion d'essere, degli obiettivi e dei finanziamenti per le Comunità montane (ossia per i territori montani).

B) *In ordine ai rapporti con altri enti operanti nel territorio*: a parte un certo processo di semplificazione di marginale interesse per le Comunità montane implicito nel progettato riordino del governo locale — in ordine, ad esempio alla miriade di consorzi monofunzionali — qualche osservazione va fatta invece per alcune categorie di organismi locali, vecchi e nuovi, al fine di stabilire forme adeguate e chiare di raccordo colle Comunità. Più che intorno alle unità socio-sanitarie, prevedibilmente destinate a confluire (tutte o quasi tutte) nelle Comunità montane, pur con i problemi di ambiti territoriali coincidenti, di cui s'è fatto cenno, i problemi sorgono per i consorzi di bonifica montana, non sempre coincidenti colle Comunità (in alcune regioni vi è stato in verità qualche tentativo incisivo in tale direzione: v. Lombardia e Toscana); ed inoltre per i BIM, a proposito dei quali, oltre alla numerosa serie di proposte di legge giacenti in Parlamento tendenti a sopprimerli o a revisionarne l'ordinamento, aggiornando la misura dei sovracanoni elettrici da essi finora gestiti, vi è il chiaro precedente della legge r. n. 27/76 della Lombardia, la quale è riuscita — nonostante il rinvio governativo — a far approvare una legge, la cui *ratio* è sostanzialmente quella di attribuire *in toto* alle Comunità montane la gestione dei fondi BIM: è una soluzione ormai collaudata, che sarebbe facile e opportuno riprendere anche nelle altre regioni, per ragioni di economia organizzativa e per dare maggiore concretezza (anche finanziaria) all'attuazione dei programmi formulati dalle Comunità montane. Un accenno potrebbe essere infine aggiunto a proposito dei distretti scolastici, rispetto ai quali le Comunità montane, spesso coincidenti per territorio e titolari di funzioni che toccano o si intersecano con quelle distrettuali (v. assistenza scolastica, ecc.), restano del tutto estranee, non avendo, ad es., alcun rappresentante in seno al Consiglio distrettuale: è un problema che esorbita in buona parte dalle

---

(11) V. l'esempio della Comunità montana del Comelico e Sappada (BL), la quale può soltanto costituire un distretto nell'ambito dell'unico Consorzio Socio-sanitario Cadorino.

(12) Sul punto si rinvia alle pertinenti considerazioni svolte in INEMO, *cit.* 18, ss.



competenze regionali, ma del quale le regioni potrebbero farsi sensibili portatrici in sede nazionale (anche con iniziative legislative *ad hoc*).

C) *In ordine alla rappresentatività politica della Comunità montana,* e in particolare dell'organo consiliare, può essere forse utilmente ripresa una proposta già ventilata, ma non approvata, in sede di dibattito parlamentare sulla 1102: si tratterebbe, con una modifica legislativa statale, di prevedere la elezione dei consiglieri della Comunità con un meccanismo sempre di II grado, ma non attraverso distinte designazioni da parte dei singoli comuni, bensì con elezione su liste (di consiglieri comunali) da parte di tutti i membri dei consigli comunali interessati, riuniti in apposita assemblea, fermo restando ovviamente il principio della rappresentanza delle minoranze. Il sistema avrebbe l'evidente pregio di sottolineare il carattere comunitario dell'elezione, svincolando i consiglieri dallo stretto rapporto col comune; l'ovvio *pendant* sarebbe il rischio di una scarsa rappresentanza di taluni comuni in seno al consiglio comunitario. È una proposta tecnica da valutare da un angolo visuale politico a seconda che si voglia o meno perseguire l'obiettivo di una maggiore o minore integrazione comunitaria favorendo anche la ricordata aggregazione o fusione dei piccoli comuni della zona omogenea.

D) *In ordine, infine, al funzionamento interno delle Comunità montane*, tre rapide considerazioni: anzitutto sulla Giunta, la quale, soprattutto nella prospettiva indicata per la «nuova Comunità montana», dovrebbe caratterizzarsi più come organo politico che consortile, di modo che sarebbero per un verso da evitare giunte pletoriche (quali spesso gli statuti delineano, per consentire la partecipazione all'organo esecutivo di rappresentanti di tutti i comuni), e, dall'altro potrebbero venir meno quei vincoli espliciti ad aver in giunta un rappresentante per ciascun comune (come è stabilito negli statuti di varie

comunità: in Veneto, cfr, ad es., Comelico, Longaronese-Zoldano, Centro Cadore ecc.), perché tale fatto concorre ad accentuare, contro lo stesso spirito della legge istitutiva, la natura consortile e non invece politica dell'ente comunitario.

Particolare cura la Comunità montana dovrebbe, poi dedicare, sempre nella prospettiva dell'ente associativo comunitario, al perfezionamento dei meccanismi partecipativi, attualmente legati a canoni statutari pressoché identici, senza originalità nei procedimenti e nelle formule organizzative; quello della partecipazione, attuata anche tramite idonei meccanismi informativi, è un settore che sembra infatti meritare la massima attenzione tenendo conto delle difficoltà di accesso ai dati specie nelle zone disagiate.

Con *ratio* analoga sembra debba essere particolarmente seguito il settore dei servizi tecnici della Comunità rimuovendo quegli ostacoli che regioni e organi regionali di controllo sovente sollevano in ordine alle piante organiche del personale([13]) in questo quadro particolare cura sembra avere la formazione di personale tecnico qualificato per le polivalenti esigenze comunitarie. È questo un obiettivo da non trascurare se si vuol pensare a un concreto consolidamento delle Comunità montane: e qui si può misurare il conclamato rapporto università/territorio, attraverso anche le iniziative che le regioni possono a tal fine sollecitamente intraprendere.

6) Cenni conclusivi

Le indicazioni operative che precedono possono tuttavia soltanto contribuire a conferire concretezza attuativa ad un quadro istituzionale, che abbia già chiarito a monte il ruolo futuro della Comunità montana.

Da un lato, è perciò necessario che vi sia preliminare intesa sulla posizione da conferire all'ente comunitario nel quadro di un modello differenziato di governo locale per le zone montane, chiarendo altresì l'eventuale primario obiettivo di riaggregazione istituzionale unitaria delle aree omogenee in cui sono stati suddivisi (o possono essere suddivisi) i territori montani.

Per altro verso, è poi indispensabile la piena consapevolezza che il metodo della programmazione (già insito, seppure senza esplicita garanzia e disciplina, nei compiti di pianificazione urbanistica di cui sono titolari da decenni i Comuni, e che ora vengono ulteriormente ampliati dai programmi pluriennali di cui alla legge n. 10/1977) deve caratterizzare tutta l'attività del governo locale, ma attraverso una disciplina che precisi le sfere di autonomia e i momenti di collaborazione istituzionale procedimentale dei livelli regionale, comprensoriale e locale, eliminando così anche l'ambiguità di una Comunità montana considerata al tempo stesso fulcro dei programmi d'area vasta e sede di razionalizzazione amministrativa programmata dei poteri comunali.

Se tali premesse sono acquisite, insieme al quadro di riferimento più generale dianzi ricordato per il riassetto delle autonomie, risulta allora ribadita l'indifferibilità e la priorità dell'approvazione della postulata riforma del TULCP (e insieme della finanza locale), primo passo indispensabile per eliminare le attuali numerose zone d'ombra istituzionale, che tormentano la vita anche degli enti montani.

Il riordino delle autonomie, e insieme del nuovo governo montano, rappresenta d'altronde la strada necessitata da percorrere una volta ormai imboccata (giustamente) la logica della legge 382 e del suo scadenzario di riforme: è una via senza ritorno, che esige di essere perciò percorsa con la massima attenzione, sollecitudine e coerenza; nell'auspicio di realizzare finalmente un corretto assetto dello Stato delle autonomie, in cui pure la popolazione di montagna, attraverso i suoi specifici strumenti istituzionali di autogoverno, possa divenire partecipe e protagonista dello sviluppo socio-economico del proprio terreno.

In definitiva: ciò che in ordine al profilo istituzionale originario, ed eventualmente nuovo, della Comunità montana (ruolo, funzioni, rapporti, ecc.) non hanno deciso, né ci si poteva aspettare decidessero in modo organico le norme sul «completamento del decentramento delle funzioni amministrative statali» del D.P.R. n. 616, attuativo della legge 382, si deve invece ora indifferibilmente ottenere in sede di legge di riordinamento delle autonomie locali (legge che — come osservato — condiziona a sua volta l'effettiva operatività del decentramento di funzioni amministrative statali integrato e reso organico dal D.P.R. 616).

Una volta superato — possibilmente prima del termine biennale indicato dal D.P.R. 616 (31.12.1979) — questo primo fondamentale ostacolo, e potendo così disporre di una normativa-quadro nella quale non può non trovare organica soluzione, accanto e in coerenza con la (primaria) esigenza di definire e dare un volto istituzionale unitario al nuovo ente intermedio, anche il problema della fisionomia differenziata del governo montano, spetterà poi ai legislatori regionali sviluppare il disegno generale, adattandolo alle rispettive caratteristiche territoriali e riempiendolo di «contenuti» attraverso l'uso dello strumento delle deleghe e la corretta attuazione del terzo comma dell'art. 118 Cost.

È pertanto del tutto ovvio sottolineare, in conclusione, la necessità che le regioni — nel presente ancora fluido contesto istituzionale — evitino di operare in pregiudizio o in difformità dal prefigurato quadro del riassetto delle autonomie locali; come potrebbe ad esempio, accadere nel Veneto, ove si volesse proseguire nel dare attuazione generalizzata al sottodimensionato ente intermedio comprensoriale ex L. R. n. 80/75, specie laddove esso non venga a coincidere ed integrare le funzioni di già costituite Comunità montane.

([13]) In ordine ai controlli sulle Comunità Montane dovrebbe essere ormai chiaro — aldilà di equivoci iniziali di alcune leggi regionali, ripresi da qualche pronuncia giurisdizionale, modificata poi in Cassazione — che il loro regime si assimila a quello degli enti locali territoriali, senza forme più penetranti di verifiche, che sarebbero giustificate soltanto da una (evidentemente errata) concezione della Comunità montana come ente strumentale della Regione: sul punto, v., tra gli altri, D'ONOFRIO, *Le Comunità Montane*, *cit.*, 1976, ABRAMI, *cit.*, 19.

Le Comunità montane dopo la 382

Contributo al dibattito aperto dal «commento» di Giuseppe Piazzoni ai decreti attuativi della legge 382.

ADELIO TERRAROLI
Deputato al Parlamento

Il «commento» dei decreti di attuazione della legge 382, pubblicato a firma del Segretario generale dell'UNCEM sul n. 5/1977 di questa Rivista e da «Uncem notizie» merita la più attenta considerazione. Per un verso va apprezzato per la ricchezza e per la perizia delle annotazioni (pur non tutte condivisibili), con cui viene commentato ogni «capitolo» che riguardi, direttamente o indirettamente, i territori montani. Per un altro va discusso nella sua impostazione complessiva e nelle implicazioni politiche generali che ne discendono: in particolare per quel che riguarda la collocazione istituzionale delle Comunità Montane nel processo reale che si è aperto con l'avvio dell'applicazione delle disposizioni dei decreti. Ed è questa discussione che mi interessa (e non tanto l'impostazione o il contenuto di questa o di quella parte del commento, a cui pure accennerò) perché dagli orientamenti, politici e operativi, che possiamo individuare e costruire unitariamente nel suo svolgimento e nei suoi successivi approdi dipende in non irrilevante misura la realizzazione, completa e coerente, degli indirizzi e degli obiettivi della legge 382 (tanto a fini generali quanto al fine specifico dell'inserimento a pieno titolo della Comunità Montana nel progetto-processo di riforma dell'ordinamento autonomistico).

Per realizzare un confronto positivo e costruttivo (che entri nel merito sostanziale delle questioni e si proponga sbocchi pratici), è necessario prendere le mosse dalla valutazione che dal punto di vista dell'UNCEM — quale associazione delle istituzioni (assemblee elettive) che operano nei territori montani — va data dell'intesa programmatica dei sei partiti dell'arco costituzionale e del decreto presidenziale 616 di attuazione della legge 382 (nel loro reciproco intreccio). In questo senso a me pare che sia profondamente sbagliato assumere come criterio di valutazione il «numero delle volte» che la Comunità Montana è citata nell'intesa e nelle norme del decreto 616. In questo modo si rischia soltanto, per un verso, di chiudersi in un concetto assurdo quanto emarginante di «montanità» (che esiste esclusivamente come alibi-giustificazione di una politica disastrosamente fallimentare quale quella praticata mediante la legge 991) e, per un altro, di prestarsi — anche senza volerlo — alle manovre dei nemici dell'intesa programmatica e del rinnovamento dello Stato (a danno proprio della «montagna», oltre che del Paese). Il criterio di valutazione non può non essere che quello che discende direttamente dalla risposta a una precisa domanda: nell'intesa e nel decreto 616 quant'è e, soprattutto, qual è lo spazio reale della «montagna» nella programmazione (riequilibrio, sviluppo economico, assetto civile) e nella riforma dell'ordinamento delle autonomie locali (validità della Comunità Montana sia come protagonista del processo sia come componente del sistema autonomistico che alla fine ne conseguirà)?

Rispondendo che l'intesa e il decreto 616 «hanno ignorato le Comunità Montane che rappresentano, nell'ordinamento italiano, l'unico ente intermedio istituzionalizzato con la legge 1102, a cui si doveva far riferimento per la tanto conclamata riforma degli Enti Locali (Fioret) oppure rispondendo che l'intesa stabilisce che «l'attuale provincia sarà sostituita con tale nuovo Ente (l'ente intermedio), mentre tutte le altre forme in atto (Comunità Montane, Comprensori, Consorzi socio-sanitari, etc.) saranno ridimensionate alla funzione di Consorzi di Comuni per la gestione di determinati servizi» (Piazzoni), si scarta dalla sostanza delle questioni per finire in una inutile disputa nominalistica in cui tutto si confonde e diventa verosimile tutto come il contrario di tutto. È vero che sulle questioni, che vanno risolte per riformare sostanzialmente il sistema autonomistico, sono in corso una discussione e una ricerca in cui sono presenti, legittimamente, diverse e anche contrastanti opinioni e proposte (tra i partiti e anche, come è del tutto naturale, all'interno di ciascun partito). Per dare il nostro contributo concreto e costruttivo, come UNCEM, stiamo alle questioni che riguardano direttamente le Comunità Montane, chiamando le cose con il loro nome. Innanzitutto è rischioso, proprio ai fini della collocazione della «montagna» nella programmazione, definire la Comunità Montana come l'ente intermedio a cui far riferi-

mento per la riforma dell'ordinamento delle autonomie locali (e dello Stato nel suo complesso). Perché è vero che nella legislazione vigente la Comunità Montana è l'unico organo di programmazione globale intercomunale (o, più propriamente, l'unico livello a competenza generale di raccordo istituzionale tra Comune e Regione), ma è altrettanto vero che la «ragion d'essere» di un unico livello intermedio — tra Comune e Regione — sta nel suo ruolo di ente (organo) di programmazione globale per area integrata (montagna-pianura, città-campagna, etc.) con criteri, modalità, obiettivi di economia integrata (industria-agricoltura, attività produttive-attività di servizio, produzione-attrezzature civili e sociali, etc.). Invece la «zona omogenea», su cui è fondata la «ragion d'essere» della Comunità Montana, è l'esatto contrario dell'area integrata sotto tutti i profili e, soprattutto, nelle conseguenze pratiche (separatezza, emarginazione, sottosviluppo della «montagna»). È, quindi, nell'interesse anche (soprattutto) della «montagna» che si costituisca, e al più presto, l'ente intermedio quale è stato configurato nell'intesa tra i sei partiti. La Comunità Montana non può essere «l'ente intermedio» dei territori montani (se non eccezionalmente e per specifici motivi sostanziali, di cui dirò più avanti) per il semplice, ma decisivo, motivo che si ricadrebbe nella logica disastrosa della «zona omogenea». Questo non comporta affatto l'automatica soppressione della Comunità Montana né la sua meccanica trasformazione in «consorzio di servizi». L'intesa tra i sei partiti non affronta la questione e, quindi, la lascia impregiudicata. Il decreto 616 contempla la possibilità che la Comunità Montana possa assumere anche le funzioni di «unità locale socio-sanitaria», ma non stabilisce affatto che essa debba trasformarsi in «consorzio di servizi» (o unità locale di servizi) né mi sembra interpretabile in tal senso. Anzi al contrario. E questo è il punto su cui va impostata e condotta la discussione di merito su quelle tesi del «commento» che, a mio avviso, interpretano le norme del decreto 616 come «punitive» nei confronti della Comunità Montana perdendo di vista le possibilità che, invece, esso apre per una sua valorizzazione concreta e immediata e, soprattutto, rischiando di avallare proprio la sua paventata trasformazione in «consorzio di servizi».

Innanzitutto il fatto che non siano state attribuite alle Comunità Montane e alle Amministrazioni Provinciali «le funzioni amministrative di interesse esclusivamente locale» corrisponde alla logica sostanziale del decreto 616 (che, a sua volta, corrisponde alla logica sostanziale dell'impianto istituzionale configurato dall'intesa tra i sei partiti). In questa logica l'ente intermedio è il livello di base della programmazione e, quindi, è il livello a cui si esercitano le funzioni amministrative corrispondenti al suo ruolo istituzionale e il Comune è l'istituzione a cui vanno attribuite tutte le altre funzioni (con l'eccezione di quelle relative ai trasporti) e che esso esercita associandosi (o decentrandosi, se è una metropoli) per ambiti funzionali determinati dalla Regione (in coerenza con la logica della programmazione) che, comunque, non possono corrispondere all'ambito territoriale dell'ente intermedio, data la sostanziale differenza dei due ordini di grandezza. Per questo alla Amministrazione Provinciale sono stati attribuiti soltanto alcuni limitati compiti nella sfera di una «funzione di coordinamento» (che, poi, passeranno all'ente intermedio che dovrà sostituirla nel nostro sistema istituzionale) e alla Comunità Montana non è stata attribuita direttamente alcuna funzione proprio perché è una «unione di Comuni» già abilitata istituzionalmente (dalla legge 1102) a «ricevere» attribuzioni di funzioni dei Comuni che la costituiscono quando e per quanto essi lo deliberino (il che apre, anziché chiudere, ampie e varie possibilità di attribuzione di funzioni «comunali» alla Comunità Montana). Né, comunque, era possibile una tale attribuzione diretta a Comunità Montane e Amministrazioni Provinciali dato che per quel che attiene il loro esercizio nei territori montani si sarebbe dovuto escludere la Comunità Montana oppure si sarebbe dovuto spezzettarne l'attribuzione tra le due istituzioni (con tutti i pasticci conseguenti).

Allo stesso modo il fatto che non siano state attribuite direttamente alle Comunità Montane competenze nel «campo economico» corrisponde alla necessità di attribuirle alla Regione in assenza dell'ente intermedio che è il livello istituzionale a cui esse vanno raccordate (anche nel caso di quelle che dovranno essere esercitate dal Comune). Questo non impedisce che già fin d'ora le Regioni possano attribuirne l'esercizio ai Comprensori come alle Comunità Montane, a seconda dei casi, in coerenza con i propri indirizzi e le proprie scelte di programmazione e di riordino dei poteri locali. Perciò mi resta incomprensibile l'affermazione che la disposizione dell'articolo 11 del decreto 616 (determinazione dei piani regionali di sviluppo con il concorso degli enti locali territoriali) «esclude le Comunità Montane e i Comprensori». È vero il contrario. I Comuni sono soggetti primari della programmazione in quanto si associno appunto in Comprensori (vedi le leggi regionali della Lombardia, dell'Emilia, del Veneto, del Piemonte, etc.) e nelle Comunità Montane (vedi la legge 1102 e le relative leggi regionali di attuazione).

Infine mi pare estremamente rischiosa la tesi-indicazione di concentrare nelle Comunità Montane tutta una serie di competenze comunali. La preoccupazione da cui muove questa tesi-indicazione (sollevare i «piccoli» Comuni da compiti e attività a cui non possono far fronte, soprattutto quelli «montani») è fondata e giusta. Sono convinto che in certe situazioni e a certe condizioni (di cui dirò più avanti) vada attuata. Ma generalizzarla vuol dire innescare un meccanismo che porta diritto alla trasformazione della Comunità Montana in «consorzio di servizi (o unità locali di servizi).

La mia tesi (vedi «Il Montanaro d'Italia - Monti e Boschi» n. 4 di luglio-agosto) è, invece, che la comunità Montana si integri nell'ordinamento dell'istituendo ente intermedio con un proprio ruolo e con propri attributi istituzionali. Per realizzare questo obiettivo è necessario ridelimitare gli ambiti territoriali delle Comunità Montane in modo da determinare la presenza di una sola Comunità Montana (o, comunque, di pochissime) in ciascun ente intermedio che si costituirà. Ovviamente non si potrà farlo per tutte le Comunità Montane esistenti. In alcune (limitate) situazioni l'unificazione delle Comunità Montane determinerà oggettivamente un ambito territoriale tanto vasto da configurare la Comunità Montana che ne risulterà come ente intermedio. In questo caso la Comunità Montana cesserà di esistere per



trasformarsi in ente intermedio e i limiti che le deriveranno dalla sua insistenza su una «zona omogenea» (tutta montana) dovranno essere risolti nel livello regionale della programmazione. In alcune altre situazioni (anch'esse limitate) l'ambito della Comunità Montana non potrà essere modificato. È il caso delle Comunità Montane di piccolissime dimensioni e con pochi Comuni di pochissimi abitanti che per ragioni orografiche e geofisiche non sono «unificabili» con le Comunità Montane contermini (in quanto separate da barriere materiali-naturali, allo stato dei fatti, insuperabili). In questo caso l'accelerazione dell'accorpamento dei Comuni (mediante il più rapido trasferimento delle loro funzioni alla Comunità Montana) è la via più giusta. Ma anche in questo caso la Comunità Montana cesserà di esistere dal momento in cui si sarà trasformata in Comune. Il caso più generale e più diffuso (ed è quello che ci interessa) riguarderà le Comunità Montane intercluse nell'ambito territoriale dell'ente intermedio. Questa ipotesi è praticabile in quanto le Regioni procedano alla attuazione del decreto 616 trasferendo il più rapidamente possibile le loro funzioni (quelle che avevano già e quelle che hanno avuto ora in attuazione della legge 382) ai Comprensori, alle Comunità Montane e ai Comuni, singoli o associati, provvedendo contemporaneamente alla «riperimetrazione» delle Comunità Montane (e dei Comprensori) in coerenza con la logica che motiva questa ipotesi. Sotto questo profilo la attribuzione di funzioni alle Comunità Montane va attentamente calibrata. A quelle che hanno le caratteristiche per trasformarsi rapidamente in Comune e a quante, pur «suscettibili» di essere assunte come componente dell'ordinamento dell'ente intermedio, abbiano le caratteristiche per assumere anche la natura di «unità locale di servizi» (senza, per questo, contraddire il loro ruolo e i loro attributi nel processo programmatorio) vanno attribuite tutte le funzioni nel «campo sociale» e nel campo dei «servizi di area». Alle altre vanno soprattutto attribuite le funzioni relative al piano urbanistico del loro ambito territoriale, al piano agricolo di zona, al «comprensorio turistico» che su esse insista, ai «piani di area» per gli insediamenti artigianali e così via. In questo modo si sperimenterà in concreto la non contraddittorietà del ruolo e degli attributi istituzionali della Comunità Montana nell'ordinamento dell'ente intermedio con la sua necessaria unicità (e con la logica della programmazione).

Ovviamente, essendo quello così configurato un processo politico, esso avrà tante più probabilità di realizzarsi quanto più le Comunità Montane ne saranno protagoniste, preoccupandosi innanzitutto di funzionare al meglio delle loro possibilità come organo di programmazione (reale) fino a che non sarà istituito l'ente intermedio.

* * *

L'auspicato ampio e approfondito dibattito sull'applicazione della legge 382, del quale scrivevo commentando i decreti presidenziali attuativi della legge delega, ha avuto inizio nelle assemblee e nei consigli delle Delegazioni regionali dell'UNCEM e numerose Comunità montane stanno dedicando all'argomento la dovuta attenzione, anche per esaminare e decidere in concreto le iniziative più idonee da assumere, d'intesa con i propri comuni, verso gli Organi regionali per la rapida e

completa applicazione dei decreti, con particolare riferimento ai settori nei quali le Comunità montane possono essere destinatarie di funzioni per delega regionale.

L'argomento, inquadrato nel dibattito in corso tra le forze politiche e, speriamo presto, in Parlamento per la riforma dell'ordinamento degli enti locali, sarà all'ordine del giorno dell'assemblea nazionale dell'UNCEM.

La rivista ha pubblicato sul numero precedente interventi dell'on. Bettiol, vicepresidente anziano dell'UNCEM (PCI) e dell'on. Della Briotta, pure vicepresidente dell'Unione (PSI), nonché la relazione del prof. Pototschnig al convegno di Abano, promosso dalla Regione veneta. Su questo numero pubblichiamo un ampio stralcio della relazione del prof. De Martin alla Conferenza delle Comunità venete. Trattasi di importanti contributi, che attingono a motivazioni scientifiche o politico-amministrative, per l'approfondimento di un argomento di vitale interesse per le Comunità montane oltre che per i comuni e per la generalità degli enti locali.

Non deve meravigliare la vena polemica contenuta nello scritto dell'on. Terraroli, deputato del PCI, relatore sulla proposta di legge unificata per il rifinanziamento della legge 1102, componente della Commissione tecnico-legislativa dell'UNCEM, poiché essa contribuisce alla chiarezza del dibattito.

Mi consentirà peraltro l'autore di osservargli quanto segue.

1. La «realizzazione completa e coerente degli indirizzi e degli obiettivi della legge 382» non v'è dubbio che costituisce un impegno unitario anche dell'UNCEM. Dopo aver scritto che «il giudizio generale sui decreti è certamente positivo...» ed aver auspicato che «l'avviata riforma coinvolga anche i cosiddetti corpi separati dello Stato» precisavo che «queste note, scritte a caldo (a fine agosto appena pubblicati i decreti) e in chiave critica, essendo destinate agli operatori degli enti locali montani, non hanno lo scopo di rilevare i richiamati aspetti positivi della legge 382, ma invece quello di provocare — valutando criticamente alcune delle norme contenute nei decreti — un ampio e approfondito dibattito, anche in relazione ai numerosi adempimenti legislativi ed amministrativi, statali e regionali, che entro breve termine dovranno essere assolti».

2. È nota — perché riportata nel precedente numero della rivista col resoconto della seduta del Consiglio nazionale che ha sostituito il Presidente dimissionario on. Fioret — la posizione assunta dal gruppo PCI («le motivazioni delle dimissioni sono comprese ma non condivise dal gruppo comunista») il quale ha votato con tutti gli altri gruppi consiliari le dichiarazioni del nuovo presidente che ribadiscono, tra gli obbiettivi immediati e concreti da perseguire, «il pieno riconoscimento, nell'ambito della riforma delle autonomie locali, della Comunità montana quale struttura di governo della zona montana». Nessun dubbio quindi che l'azione dell'UNCEM debba proseguire su queste linee.

3. La distinzione tra «zona omogenea montana» (da me e da molti altri difesa tenacemente) e «area integrata» da qualche tempo è divenuta oggetto di dibattito tra urbanisti e programmatori regionali. Ritengo che indicando nella legge 1102 la «zona omogenea» non si pensava affatto ad un ghetto nel quale isolare la montagna, anzi nell'ambito della stessa zona, come recita l'art. 2 della legge, si devono sostenere «attraverso opportuni incentivi, nel quadro di una nuova economia montana integrata, le iniziative di natura economica idonee alla valorizzazione di ogni tipo di risorsa attuale e potenziale». Resto dell'opinione che l'area integrata, identificata da talune regioni nell'istituzione dei comprensori, non sia idonea più di altre iniziative poste in atto dalle Comunità montane a favorire un reale processo di sviluppo dei territori montani; anzi spesso è avvenuto che nell'area integrata la città abbia aumentato notevolmente le distanze con il circondario, sia esso la periferia, la campagna o il territorio montano. Trattasi, a mio avviso, di argomento da approfondire e per il momento non si possono registrare unanimi posizioni.

4. Concordo con l'on. Terraroli sull'affermazione che la Comunità montana non debba essere trasformata, per effetto della 382, in semplice «consorzio di servizi». Purtroppo molti commentatori, e di diverso orientamento politico, riferendosi al DPR 616 e all'accordo a sei per l'ente intermedio «con compiti prevalenti di programmazione» hanno scritto che la gestione dei servizi socio-sanitari (noi aggiungiamo anche l'assistenza scolastica ex art. 45 del DPR 616) affidata alle Comunità montane, allorché l'area coincida con quella indicata dalla Regione, «conferma un orientamento, su cui però il dibattito non può certo considerarsi concluso, che tende a privilegiare la vocazione delle Comunità montane quali associazioni di piccoli comuni per l'esercizio congiunto di funzioni che la ridotta dimensione dei comuni di montagna renderebbe altrimenti costoso e inefficente. Una vocazione resa obbligata altresì dalla ridotta dimensione attribuita per lo più ad esse dalle regioni, incompatibile con le attribuzioni di un ente intermedio, e agevolata dal potere conferito ad esse dall'art. 6 della legge 1102 del 1971, di assumere compiti e funzioni propri dei comuni compartecipi». (on. Barbera su «Democrazia oggi», 7/8, 1977). Peraltro l'on. Terraroli definisce «estremamente rischiosa» la tesi, anche da me sostenuta, di concentrare nella Comunità una serie di competenze comunali.

La stessa indicazione data nella relazione del sen. Signorello al seminario parlamentare DC è riduttiva poiché assegnerebbe alle Comunità montane, oltre le citate funzioni socio-sanitarie, funzioni attuative della pianificazione urbanistica, la gestione di interventi speciali e la possibile delega, per legge regionale, di funzioni dalla provincia.

Va ricordato il recente documento della «Sezione regioni e autonomie locali del C.C. del PCI» che parla di «rilancio delle Comunità montane, non già come sostitutive dell'ente intermedio delle zone montane, ma come momento di aggregazione intercomunale per la gestione integrata di servizi e funzioni in ambiti ottimali secondo criteri di organicità, di efficienza e di partecipazione democratica». Il documento conclude affermando che «le Comunità dovranno continuare a garantire una partecipazione effettiva dei comuni montani alle scelte programmatorie determinate al livello intermedio, nel quadro di un superamento della concezione della programmazione per zone omogenee destinata ad aggravare gli squilibri delle zone depresse quali quelle montane».

È la tesi chiaramente sostenuta nella nota dell'on. Terraroli, il quale fornisce ulteriori specificazioni sulla integrazione della Comunità nell'istituendo ente intermedio, nonché sull'attribuzione di funzioni da parte delle regioni. Su questi aspetti auspico un ulteriore approfondimento.

5. Il commento da me fatto all'art. 11 del DPR non è condiviso dall'on. Terraroli, che interpreta diversamente la norma. Resta il fatto che il Governo, modificando il testo rispetto alla stesura della Commissione parlamentare per le questioni regionali, ha inteso limitare agli enti locali territoriali (che non sono né i comprensori né le Comunità montane) il concorso alla determinazione dei programmi regionali di sviluppo.

6. La conclusione dell'on. Terraroli è convincente e pienamente condivisibile e dev'essere fatta propria da tutte le Comunità: devono cioè essere le protagoniste del loro destino futuro, (delineato dallo stesso interlocutore nell'articolo che abbiamo pubblicato sul n. 4 della rivista), operando «oggi» nella pienezza delle funzioni loro proprie.

g. p.

Sentenza della Corte di Cassazione conferma la figura di «ente locale» della Comunità montana

L'importante sentenza motivata da una causa sulla eleggibilità a consigliere regionale di un dipendente di Comunità montana.

Nella breve vita delle Comunità istituite con la legge 1102, vi sono stati due casi nei quali la Corte Costituzionale e la Corte suprema di Cassazione hanno pronunciato sentenze entrando nel merito della natura giuridica e delle finalità delle Comunità montane.

Trattasi della sentenza della Corte Costituzionale n. 212 del 3 agosto 1976 con la quale essa ha ritenuto legittima la legge regionale della Lombardia che ha regolamentato i Consorzi dei BIM (Bacini Imbriferi Montani) ed ha affermato la loro subordinazione alle Comunità montane, ponendo in risalto il carattere globale della attività programmatoria delle Comunità stesse e la sentenza n. 3041 del 14 febbraio 1977 della Corte Suprema di Cassazione che modificando sentenze del Tribunale di Campobasso e della Corte d'Appello di Napoli, Sezione staccata di Campobasso, ha riconosciuto la natura giuridica di «ente locale» alla Comunità montana, alla pari dei Comuni e delle Province — e non quella di ente dipendente dalla Regione — dichiarando eleggibile a consigliere regionale un dipendente della Comunità montana del Fortore Molisano con sede a Riccia (proveniente dalla Azienda speciale consorziale per la gestione del patrimonio silvo-pastorale dei Comuni, assorbita dalla Comunità).

Pubblichiamo il testo della sentenza che contiene importanti affermazioni sul valore della legge 1102 e molti riferimenti utili al dibattito in corso per la applicazione della legge 382 e la costituzione del nuovo ente intermedio.

(g. p.)

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SEZIONE Iª CIVILE

Composta dai Sigg. Magistrati:
Dott. Giuseppe Mirabelli - Presidente
Dott. Fernando Santosuosso
Dott. Enrico Battimelli
Dott. Giuseppe Gualtieri
Dott. Mario Corda
Dott. Antonio Martinelli
Dott. Renato Borruso - rel. est.

Consiglieri

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel ricorso proposto da
Di Laura Frattura Fernando, rappr. e dif. degli avv. Antonio e Domenico Caranci, prof. Francesco D'Onofrio e prof. Filippo Lubrano con domic. presso quest'ultimo in Roma alla via Ludovisi n. 43 - con mandato in calce

ricorrente

contro

Fedele Luigi rappr. e difeso, per mandato a margine dagli Avv. Pierino Neri e Giuseppe Abbamonte con domc. presso quest'ultimo in Roma alla Via Eutropio 21, presso Salazar.

resistente

nonché

II) Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Campobasso

III) Procuratore Generale presso la Corte di Appello di Campobasso. Intimati.

avverso la sentenza 4.6-30.6.76 della Corte di Appello di Napoli Sez. Campobasso;

Sentita la relazione della causa svolta dal Cons. Dr. Renato Borruso;

Sentita le richieste del P.G. Dr. Alfonso Del Grosso che conclude per l'accoglimento del ricorso.

Svolgimento del processo

Nelle elezioni del 15 giugno 1975 Fernando Di Laura-Frattura veniva eletto consigliere regionale del Molise.

Avverso tale elezione produceva denunzia di ineleggibilità l'elettore Luigi Fedele, eccependo che il Di Laura, in quanto dipendente della comunità montana di Riccia, riceveva uno stipendio da un ente sovvenzionato dalla Regione e sottoposto alla vigilanza della medesima.

Reclamava, quindi, nei suoi confronti l'applicazione, del 5° comma lett. a dell'art. 5 della legge 17 febbraio 68 n. 108, in forza del quale sono ineleggibili a consigliere regionale coloro che ricevono uno stipendio da enti dipendenti, sovvenzionati o sottoposti a vigilanza della Regione.

Il Di Laura ribatteva che:

1°) Le Comunità Montane sono enti locali autonomi, al pari dei comuni e delle province, e, come questi, soggetti sì al controllo della Regione, ma non alla vigilanza;

2°) La Regione Molise non aveva mai sovvenzionato a sua discrezione alcuna comunità montana.

Il Tribunale di Campobasso, in accoglimento del ricorso del Fedele, dichiarava l'ineleggibilità del Di Laura. Quest'ultimo proponeva gravame, ma la Corte d'Appello lo respingeva in base alle seguenti considerazioni:

1°) Le comunità montane non possono essere poste sullo stesso piano dei comuni e delle province in quanto:

a) mentre questi ultimi sono enti locali che fondano la loro autonomia direttamente sulla costituzione (art. 128) e su tutte le altre leggi dello Stato, l'autonomia della comunità montana è stabilita dalla legge che — pur essendo emanata in conformità di una legge-quadro dello Stato (precisamente la L. 3 dicembre '71 n. 1102, recante norme per lo sviluppo della montagna) — è legge della Regione. Nel Molise, infatti, la costituzione e il funzionamento delle comunità montane trovano la loro fonte normativa immediata nella legge regionale del 30 maggio 1973 n. 11;

b) tale legge regionale stabilisce che sono sottoposti ad approvazione del consiglio regionale sia lo statuto delle comunità montane e le eventuali sue variazioni, sia il piano di sviluppo socio-economico ed urbanistico che esse hanno il compito di formare;

c) lo stesso statuto della comunità montana di Riccia prevede che, in conformità dell'art. 62 dello statuto regionale del Molise, il controllo sugli organi della comunità venga esercitato dal consiglio regionale;

d) pertanto, nonostante l'affermazione di puro principio contenuta nell'art. 9 della citata legge regionale; — secondo cui spetta al consiglio della comunità determinarne l'indirizzo politico e amministrativo, è da ritenersi che, in sostanza, la Comunità montana a differenza dei Comuni e delle Province, sia sottoposta da parte della Regione a quell'ingerenza penetrante e continua in cui si estrinseca la vigilanza di un ente sull'altro;

2°) Pur dovendosi ritenere provato che finora la Regione Molise non ha corrisposto alle sue comunità montane alcuna somma del bilancio regionale di libera disponibilità, la semplice eventualità di un siffatto discrezionale finanziamento doveva considerarsi idonea a determinare quella situazione potenziale di conflitto d'interessi che la legge n. 108 del '68 vuole evitare.

Avverso la summenzionata sentenza della Corte di Appello ricorre per cassazione il Di Laura in base ad un unico motivo. Resiste con controricorso Fedele. Entrambe le parti hanno presentato memorie.

Motivi della decisione

Il ricorrente sostiene innanzitutto che i giudici di merito avrebbero errato nel ritenere che le comunità montane siano sottoposte a vigilanza da parte della Regione e rientrino, quindi, nella previsione di cui alla lett. a) dell'art. 5 anziché tra gli enti locali sottoposti al solo controllo, esattamente come i comuni e le province, previsti invece, con diversità di effetti, dalla lett. b) del medesimo articolo. E ciò in quanto:

a) le comunità montane, per espressa disposizione della legge statale n. 1102 del 1971 che le ha istituite; non solo hanno organi tratti tutti dai consigli comunali ma nascono come associazioni di comuni e non possono, quindi, non condividere gli elementi essenziali della natura giuridica di questi ultimi;

b) la stessa legge molisiana n° 11 del 1973 espressamente prevede all'art. 9 che le comunità godono di piena autonomia di indirizzo politico-amministrativa (la stessa quindi goduta dai comuni) e all'art. 24 che il controllo della Regione sugli atti delle predette comunità è quello stesso esercitato sugli atti dei comuni;

c) la completa assimilazione ad ogni effetto delle comunità montane ai comuni e alle province trova il suo pieno riconoscimento nell'art. 1 lett. c) della L. 22.7.1975 n. 382, recante norme sull'ordinamento regionale e sull'organizzazione della P.A.;

d) l'art. 62 dello statuto molisano, per essere conforme alla Costituzione, deve essere interpretato nel senso che i controlli sugli organi degli enti locali spettanti al consiglio regionale sono soltanto i controlli su quegli enti che, istituiti o comunque dipendenti dalla regione, sono appunto da essa vigilati;

e) il potere della Regione di approvare lo statuto delle comunità e i piani di sviluppo da essa formati non è sufficiente a sovvertire la natura delle comunità stesse.

Il ricorrente, sostiene, in secondo luogo, che la comunità montana di Riccia non poteva considerarsi, ai fini della citata legge elettorale, rientrare neppure tra gli enti sovvenzionati dalla Regione, essendo pacifica l'inesistenza di alcun finanziamento volontario da parte della Regione Molise alle sue comunità montane e non essendo, d'altra parte, sufficiente a far scattare la causa di ineleggibilità la mera possibilità futura di un finanziamento.

Il motivo è pienamente fondato.

Innanzitutto è da premettere che nella previsione della lettera a) del 5° comma dell'Art. 5 della L. 17 febbraio 1968 n. 108 (secondo cui sono ineleggibili a consiglieri regionali coloro che amministrano o ricevono uno stipendio da enti dipendenti, sovvenzionati o sottoposti a vigilanza dalla Regione) non rientrano né gli stipendiati né gli amministratori degli enti locali sottoposti non alla vigilanza, ma al semplice controllo da parte della Regione stessa, per i quali le cause di ineleggibilità sono soltanto quelle previste nelle successive lettere B) e C) che ad essi specificamente si riferiscono. In tal senso si è ormai consolidata la giurisprudenza di questa Corte (cfr. sent. n. 4188 del '74; 639 del '73; 2935, 2847, 2761 del '72 e da essa questo Collegio non ha certamente motivo di discostarsi nella specie, tanto più che le stesse parti hanno basato su essa le loro contrapposte argomentazioni.

Si tratta, dunque di accertare, in primo luogo, se le comunità montane siano da considerarsi enti dipendenti o, comunque, sottoposti a vigilanza della Regione ovvero enti autonomi sottoposti, da parte della medesima, al solo controllo: questione questa che, data la recente istituzione delle predette comunità, viene per la prima volta all'esame della Corte di Cassazione.

Decisiva appare, a tal punto, la considerazione della particolare natura e struttura di tali comunità. Si osserva al riguardo:

1°) La comunità montana non nasce per volontà della Regione, ma per volontà dello Stato, espressa con la L. 3 dicembre 1971 n. 1102, che all'art. 4 ne prevede la costituzione obbligatoria, fissandone anche, sia pure solo in linea generale, compiti e rapporti con altri enti (e, in particolare, con la Regione);

2°) È ben vero che la stessa legge statale ora citata, nel medesimo art. 4, stabilisce che la Comunità si costituisce «in base a legge regionale»; ma, in tal caso la legge regionale non è espressione del potere legislativo autonomo riconosciuto alla Regione nel 1° comma dell'art. 117 della Costituzione, bensì semplicemente di quella delega da parte dello Stato prevista nel 2° comma del medesimo articolo, là ove si dispone che «le leggi della Repubblica possono demandare alla Regione il potere di emanare norme per la loro attuazione. (In tal senso, con preciso riferimento ai poteri che alla Regione derivano dalla legge n. 1102 cfr. sent. della Corte Cost. n. 212 del '76).

E che proprio di tale delega nella specie si tratti e non già di esercizio del potere legislativo riservato alla Regione nelle materie indicate nel 1° comma dell'art. 117 è dimostrato dal fatto che, sempre nel citato art. 4, è la stessa legge statale a

fissare in punti specifici il contenuto che la emananda legge regionale dovrà avere per regolare la vita delle Comunità. Se, pertanto, la legge regionale non è al riguardo altro che un riflesso di una delega ricevuta dallo Stato per l'attuazione di legge dello Stato, è a quest'ultimo — e non alla Regione — che va riconosciuta la originaria titolarità del potere di costituire e organizzare la vita delle Comunità;

3°) La citata legge statale, che rende obbligatoria «in ciascuna zona omogenea» la costituzione della Comunità, specifica anche che essa «si costituisce tra i comuni che in tale zona ricadono», (art. 4, 1° comma) e che «all'organo deliberante della Comunità parteciperà la minoranza di ciascun consiglio comunale mentre l'organo esecutivo sarà ispirato ad una visione unitaria degli interessi dei comuni partecipanti» (art. 4, 2° comma). Sembra dunque, innegabile che, per i soggetti dai quali è costituita, la Comunità si qualifichi come una associazione, sia pure in senso lato, di comuni o, quanto meno, come una proiezione dei medesimi: non un mero consorzio di comuni come quelli già esistenti, ma un ente dotato di ben maggiore organicità e autonomia;

4°) Ad eguale conclusione si esamina la comunità dal punto di vista dei suoi compiti istituzionali.

Essi sono più ridotti rispetto a quelli del comune da un punto di vista quantitativo, ma, certamente, non da un punto di vista qualitativo. Lo Stato, affida, infatti, alle Comunità il compito di programmare, col piano di sviluppo previsto nell'art. 5 della citata legge statale, tutta la vita economica e sociale della propria zona e di curarne la realizzazione (art. 6, 1° comma), redigendo anche all'uopo piani urbanistici (art. 7), in una visione unitaria — come già s'è detto — degli interessi dei singoli comuni: formulazione questa sintetica, ma che evidenzia, in tutta la sua importanza e vastità, un compito non meramente amministrativo ma politico-amministrativo, che la Corte Costituzionale, nella succitata sentenza n. 212 del 76, così ha avuto occasione di definire: «competenza programmatoria di carattere generale quale strumento partecipativo della popolazione di un territorio delimitato con criteri socio-economici e non meramente geografici». E poiché la politica dei singoli comuni non potrà certamente essere in contrasto con quella della Comunità di cui fanno parte (art. 5, comma 5, e art. 7 ult. pa.) l'attività svolta dalla Comunità assorbirà ed esalterà in sé i compiti di autodeterminazione già spettanti al comune quale ente autonomo di governo del territorio, sicché non potrà essere considerata meno autonoma di quanto non sia ritenuta quella del Comune ad essa partecipante. Questo rapporto di assorbimento di funzioni (sia pure parziale da un punto di vista quantitativo, ma essenziale da quello qualitativo) è del resto previsto nel testo stesso della citata legge statale, che nell'ultimo comma dell'art. 6 così recita: «La Comunità può assumere funzioni proprie degli enti che la costituiscono, quando sia dagli stessi delegati a svolgerle». Sembra, pertanto, di poter condividere la tesi sostenuta in dottrina, secondo cui, la Comunità è da considerarsi non un ente funzionale, cioè finalizzato al perseguimento di un unico scopo (come accade ad esempio per gli enti ospedalieri), ma un ente «aperto», cioè avente fini che possono dirsi, se non generali, quanto meno «globali», creato per ricomporre i poteri comunali in un ambito più vasto e in una forma di intervento che dovrebbe portare a superare le debolezze operative di ogni singolo comune: il primo esempio, cioè, di ristrutturazione dei poteri locali secondo modelli dotati di maggiore efficienza operativa;

5°) Poiché dallo Stato risulta attribuita alle Comunità una funzione di indirizzo politico «globale» relativamente allo sviluppo economico e sociale del territorio, non si può certo ritenere che tale funzione rientri tra le materie che l'art. 117, 1° comma della Costituzione riserva al potere legislativo della Regione: tra di esso (con speciale riguardo all'agricoltura e foreste, alla urbanistica, e alla viabilità) e la politica economica e sociale che la comunità è chiamata a svolgere in generale per la difesa e la promozione di tutti gli interventi dei Comuni vi saranno certamente connessioni notevoli (del resto ben tenute presenti dal legislatore statale, come si dirà in seguito), ma con eguale certezza può dirsi che una così larga formulazione dei compiti affidati alla Comunità non si giustificherebbe se il legislatore statale avesse inteso concepire le Comunità, anziché come ente di autonomia locale potenzialmente a finalità generali, come semplici enti funzionali a servizio della Regione e, quindi, operanti strettamente nell'orbita e nei limiti delle singole materie di competenza regionale enumerate nell'art. 117 della Costituzione;

6°) Lo stesso legislatore (statale), se con la L. n. 1102 del '71 che rendeva obbligatorie le Comunità, si è limitato a definirle «enti di diritto pubblico», nella successiva legge n. 382 del 22 luglio '75 sull'ordinamento regionale e sull'organizzazione della P.A. non soltanto ha affiancato «tout court» (alla lett. e dell'art. 1) le comunità montane (e solo esse) alle province e ai comuni prevedendo che a tutte e tre possano venire attribuite in applicazione del 1° comma dell'art. 118 della Costituzione) «le funzioni amministrative di interesse esclusivamente locale nelle materie riservate al potere legislativo della Regione nonché altre funzioni di interesse locale che valgano a rendere possibile l'esercizio organico delle funzioni amministrative loro attribuite», ma espressamente ha definito «enti locali» anche le predette Comunità.

Il legislatore statale ha dato così un volto preciso a quegli «altri enti locali» che la stessa Costituzione, all'art. 118, menziona accanto alle Province e ai Comuni e, ponendoli tutte sullo stesso piano, ha mostrato di voler ravvisare in essi la triade organica del nostro decentramento amministrativo nell'ambito della Regione.

7°) Il fatto poi che spetti al potere legislativo della Regione delimitare la zona di ogni Comunità, indicare i Comuni chiamati a farne parte, stabilire le norme direttive per la formazione del suo statuto e per lo svolgimento delle sue attività, approvare lo statuto stesso, determinare i criteri per ripartire fra le Comunità i fondi loro assegnati non impedisce di qualificare le Comunità come enti locali autonomi. Basti pensare al riguardo che anche gli stessi statuti regionali sono approvati con legge dello Stato (art. 123 Cost.) e che anche per i Comuni la Regione ha il potere di istituirne nuovi o di modificarne la circoscrizione territoriale (art. 133 Cost.), che, infine, e più generale, tutti gli enti autonomi trovano nelle leggi dello Stato (a cominciare dalla Costituzione), il loro inquadramento, l'indicazione delle loro finalità e dei loro limiti nonché l'obbligo di uniformarsi a certi principi e di coordinare la propria attività con quella di altri enti ugualmente autonomi.

Se questa è la natura e la struttura delle Comunità Montane, è evidente che esse non possano considerarsi enti «dipendenti» dalla Regione quali sono quelli che, sorti per volontà della medesima come previsto al n. 5 dell'art. 22 della L. 10 febbraio 1953 n. 62 sono chiamati a svolgere talune sue funzioni amministrative o a collaborare nel loro svolgimento: in altre parole, enti puramente «funzionali».

Quanto, poi, ai poteri di ingerenza della Regione sulle Comunità, appaiono decisive le seguenti considerazioni.

A - Se per «vigilanza» (cioè per il termine usato nella disposizione della legge elettorale di cui trattasi) deve intendersi — come parrebbe più corretto — il «controllo sugli organi» (nelle sue varie forme: ispettivo, sostitutivo, repressivo) svolto dalla Regione su altri enti, deve escludersi che la comunità montana sia assoggettabile a una vigilanza così intesa da parte della Regione. Il «controllo sugli organi», infatti, non essendo contemplato nella nostra Costituzione (che all'art. 130 consente alla Regione soltanto il «controllo sugli atti» dei Comuni, delle Province e «degli altri enti locali» nella sua duplice forma di «legittimità e di merito»); è ammissibile soltanto quando l'ente controllato svolga funzioni amministrative proprie dell'ente che gliele ha delegate, sicché risulti, in definitiva sottoposto per

molteplici aspetti ai poteri di supremazia di quest'ultimo, come ad esempio nel caso di enti locali che operino nell'ambito di materie riservate alla competenza legislativa e amministrativa della Regione. (In tal senso cfr. C. Cost. sent. n. 178 e 62 del '73).

Pertanto — una volta escluso che alla Regione spetti una potestà di supremazia sulle Comunità, in quanto esse nascono per volontà dallo Stato (che delega alla Regione soltanto di prescriverne le modalità di costituzione), attuano una politica propria e svolgono un compito di governo globale del territorio, non compreso tra le materie riservate alla Regione — si impone concludere che a quest'ultima non spetta il controllo sugli organi della Comunità, (come non le spetta quello sugli organi dei Comuni e delle Province). Ne è conferma la stessa legge della Regione Molise 30 maggio 1973 n. 11 (pubblicata nel bollettino ufficiale della Regione n. 16 del 4 giugno '73) che disciplina la comunità montana da cui dipende il ricorrente: tale legge prevede, infatti, molto significativamente, soltanto il «controllo sugli atti» delle comunità montane (art. 24).

B - Anche qualora si volesse intendere il termine «vigilanza» contenuto nella legge elettorale comprensivo di qualsiasi potere di controllo, sia pure limitato agli atti ma eccedente i normali controlli di legittimità e di merito, neppure in tal caso sembra potersi dire che la Regione esplichi un potere di «vigilanza» (ovviamente intesa in senso giuridico) sulle Comunità. È ben vero, infatti, che l'atto più importante delle Comunità (cioè il piano di sviluppo economico-sociale) è soggetto alla approvazione della Regione (art. 5 legge dello Stato n. 1102 del '71) e che tale soggezione fuoriesce dai limiti di quel normale controllo sul merito degli atti che, nei rapporti tra Regione ed enti locali, l'art. 130 della Costituzione limita ora «alla richiesta motivata all'ente deliberante di riesaminare la sua deliberazione». Ma è anche vero che nella necessità dell'approvazione sopramenzionata può ben essere ravvisata non già l'estrinsecazione di un potere di superiorità gerarchica bensì — come in dottrina non si è mancato di rilevare — la semplice esigenza di un coordinamento di attività connesse e in qualche misura interdipendenti tra enti eutonomi, in modo da impedire che l'uno possa imporre all'altro decisioni pregiudicanti anche il secondo.

In altri termini, l'approvazione di cui trattasi può, senza alcuna forzatura logico-giuridica, essere considerata, anziché come un anomalo controllo di merito, come pura e semplice accettazione da parte di un soggetto «partecipante» al governo del territorio per la composizione di interessi pubblici eterogenei, considerando, quindi, il rapporto tra Regione e Comunità Montana non di sovraordinazione, ma di partecipazione paritetica al potere decisionale democraticamente gestito. La esigenza della coordinazione, più che della sovraordinazione, è idonea, altresì, a spiegare la norma del 1° comma dell'art. 5 della citata L. n. 1102 del '71 secondo cui la Comunità appronta il suo piano di sviluppo economico-sociale «in base alle indicazioni del piano regionale»: cioè tenendo conto di queste ultime per evitare contraddizioni e collisioni tra direttive politico-amministrative impartite da enti autonomi, sì, ma non fino al punto tale da ignorare che vivono e operano sullo stesso territorio come due sfere concentriche. Se così non fosse, se cioè si dovesse ravvisare nella approvazione da parte della Regione dei piani di sviluppo deliberati dalle Comunità subordinazione di queste a quella, non si comprenderebbe più che senso potrebbe avere quella autonomia di determinazione così chiaramente attribuita alla Comunità intesa come associazione o, quanto meno, promozione dei Comuni e che trova nella stessa legge Molisana n. 11 del '73 un espresso riconoscimento là dove, all'art. 9, dichiara spettare all'organo deliberante della Comunità il potere di determinarne «l'indirizzo politico ed amministrativo». Ed è appena il caso di avvertire che, quando, come nella fattispecie, si ha una enunciazione così solenne di principio, una corretta interpretazione delle leggi non consente di relegarla, «sic et simpliciter» nel limbo delle espressioni prive di qualsiasi valore pratico, ma impone di trovare invece, proprio in esse il criterio per risolvere tutte le possibili anfibologie che il testo della singola disposizione presenta e per far sì che in tal modo ricevano concreta attuazione.

Tutte le suesposte considerazioni, integrandosi a vicenda, paiono autorizzare la conclusione che le Comunità montane, alla stessa stregua dei comuni ad esse partecipanti, debbano essere considerati enti locali autonomi, sottoposti non alla «vigilanza» della Regione ma soltanto al normale controllo di legittimità e di merito previsto dall'art. 130 della Costituzione nonché, proprio a causa dei loro maggiori poteri di direzione politico-amministrativo rispetto ai Comuni, a speciali forme di coordinamento con l'attività della Regione.

Tornando alla legge elettorale di cui qui trattasi, l'inapplicabilità nella specie della lett. a) del comma 5 discende non soltanto da un rigido criterio sillogistico (esplicantesi nella considerazione che detta norma si riferisce espressamente agli enti dipendenti o vigilati dalla Regione e che le Comunità montane non possono considerarsi tali), ma anche dalla «ratio» della legge sistematicamente ricostruita in considerazione di tutte le sue disposizioni. Il legislatore non sembra, infatti, aver voluto impedire l'eleggibilità a consigliere regionale di tutti coloro che, per essere amministratori o dipendenti di enti locali autonomi, possono portare in seno al Consiglio della Regione il contributo della propria competenza ed esperienza, anche se orientato presumibilmente alla difesa preferenziale degli interessi dell'ente di appartenenza sui quali — quale che sia il grado di autonomia dell'ente — la politica della Regione incide. Se, infatti, questo fosse l'intento del legislatore, non si spiegherebbe perché mai siano eleggibili a consigliere regionale i dipendenti dei Comuni e delle Province (salvo che abbiano maneggio di denaro o non ne abbiano ancora reso il conto: lett. b comma 5° del citato art. 5) in quanto è innegabile che gli interessi particolari di tali enti possono talvolta venire fortemente in contrasto con quelli generali della Regione e perché per gli stessi sindaci e assessori dei comuni compresi nella Regione sia prevista, all'art. 6, solo una causa di «incompatibilità» e non già di «ineleggibilità». Il legislatore sembra essersi preoccupato, invece, di impedire che una stessa persona possa trovarsi nella posizione più incresciosa e insostenibile di «controllore-controllato», nel senso che, come controllore, abbia la possibilità di fare o di influenzare indagini — anche riguardanti il passato — e prendere provvedimenti che si riflettono direttamente sulle persone dell'ente controllato e, quindi, anche sulla sua stessa persona, come dipendente da esso, ovvero su quella di coloro che ivi sono suoi colleghi o inferiori, il che si verifica quando la Regione è chiamata a svolgere un «controllo sugli organi», con speciale riguardo al potere di ispezione, di sostituzione di un organo straordinario all'organo ordinario nel compiere determinati atti, di ordinare la temporanea cessazione di un organo o, infine, addirittura di applicare una sanzione all'organo stesso.

Poiché non è questo il compito che spetta alla Regione nei confronti della Comunità Montana, per i dipendenti di quest'ultima le cause di ineleggibilità a consigliere regionale non possono non essere le stesse vigenti per i dipendenti comunali.

Non resta che da esaminare se la Comunità Montana di cui il ricorrente è dipendente possa considerarsi «sovvenzionata» dalla Regione avendo il legislatore disposto in tal caso — indipendentemente da qualsiasi altra causa — l'ineleggibilità di chiunque amministri o riceva una retribuzione dell'ente sovvenzionato.

A tal fine occorre porre in rilievo che:

a) la provvista di fondi corrisposta da un ente ad un altro o, comunque, qualsiasi contributo o erogazione avente il carattere di corrispettività o di obbligatorietà in adempimento di un preciso obbligo di legge non integra gli estremi della sovvenzione cui si riferisce la norma in questione, a meno che non

sia lasciato alla discrezione del primo fissarne l'ammontare o altre modalità. In tal senso la giurisprudenza di questa Corte è costante (cfr. sent. n. 4186 del '75, 3677 del '74, 1592 del '73; 3246, 2068, 1479 del '72;

b) d'altra parte, la semplice eventualità che un ente possa in futuro deliberare erogazioni discrezionali a favore di un altro ente — come pure il fatto che tali erogazioni vi siano state in passato — non è sufficiente a far assumere a quest'ultimo la qualifica attuale di ente sovvenzionato ai sensi della legge elettorale (cfr. Cass. sent. n. 2058 del '72).

c) l'ineleggibilità ricorre, quindi, soltanto quando l'ente sovvenzionatore sia tenuto, al momento della convalida della elezione, in base ad un obbligo certo e definitivo e quindi giuridicamente vincolante non ancora soddisfatto, a finanziare un altro ente, ma sia lasciato alla discrezionalità del primo determinare il «quantum» e il quando della sovvenzione da erogare e anche il momento preciso in cui prendere una decisione in proposito (cfr. in tal senso Cass. - Rossi e Cocozze ud. 18/10/76).

Poiché com'è assolutamente pacifico, quest'ultimo caso nella fattispecie non ricorre, deve escludersi che la comunità montana «de qua» possa considerarsi, ai fini che qui interessano, ente sovvenzionato dalla Regione.

Non è, quindi, applicabile sotto alcun profilo nei confronti del ricorrente la disposizione di legge cui ci si è richiamati per contestarne l'eleggibilità a consigliere regionale (cioè la lett. a del 5° comma dell'art. 5 della legge n. 108 del '68).

Data la novità e l'indubbia delicatezza della questione inerente alla natura delle Comunità Montane e ai loro rapporti con la Regione, sembrano sussistere giusti motivi per la compensazione delle spese di questo grado del giudizio.

P.Q.M.

La Corte, in accoglimento del ricorso, dichiara Fernando Di Laura-Frattura eleggibile alla carica di consigliere regionale del Molise, compensa le spese di questo grado di giudizio.

Così deciso in Roma, nella Camera di Consiglio della prima sezione civile il 14 febbraio 1977.

Il piano di sviluppo dell'alta Val di Vara

dott. ing. PIER MARIO FACCIOTTO

1. Premessa

I piani di sviluppo economico-sociali delle Comunità montane rispondono ad un'esigenza di fondo chiaramente evidenziata dalla legge 3 dicembre 1971, n. 1102 che è quella di colmare, o per lo meno ridurre, gli squilibri oggi esistenti tra le condizioni socio-economiche delle zone montane e quelle delle altre zone.

È chiaro, però, che, pur avendo lo stesso obiettivo, i piani di sviluppo assumono contenuti diversi a seconda delle situazioni geografiche, territoriali ed umane, che caratterizzano ogni zona montana e che la differenziano dalle altre. Pertanto, allo scopo di illustrare in termini concreti l'articolazione di un piano di sviluppo, si deve far riferimento ad una realtà ben precisa che, nel caso del presente articolo, si identifica con quella della Comunità montana dell'Alta Val di Vara.

Si tratta di una Comunità montana ubicata nell'Appennino ligure, in provincia di La Spezia, il cui piano di sviluppo è stato adottato dal Consiglio generale della Comunità nel Settembre 1977. L'incarico di predisporre il piano è stato affidato alla SIRTEX, Società specializzata nel settore della pianificazione territoriale, che ha operato anche in altre Comunità montane del Piemonte e della Liguria.

2. Metodologia operativa

La metodologia adottata nella redazione del piano di sviluppo si è articolata in una serie di fasi operative, che, in sintesi, sono state le seguenti:

— esame preliminare della situazione in atto e della documentazione disponibile al fine di prendere visione dei problemi e degli interventi in corso o già previsti.

— incontri conoscitivi con amministratori e componenti socio-economiche al fine di sensibilizzare e corresponsabilizzare tutte le forze esistenti e di individuare le aspettative nei confronti del piano di sviluppo.

— indagine statistica per la raccolta dei dati di base con verifica diretta sul territorio al fine di ottenere tutte le informazioni necessarie per la corretta stesura del piano.

— esame critico dei risultati allo scopo di individuare le vocazioni del territorio in riferimento alla situazione economica provinciale, regionale e nazionale, alla posizione geografica, che contraddistingue ed inserisce la Comunità nel più ampio contesto, alla natura del territorio, alla struttura demografica, alle tradizioni locali ecc.

— definizione degli interventi. Si tratta della fase che ha costituito l'essenza di tutto il lavoro e che ha compreso l'approfondimento delle risultanze delle fasi precedenti e la definizione operativa degli interventi.

— quantificazione degli interventi e definizione delle priorità.

Le risultanze del lavoro svolto sono state presentate in una relazione finale che, formalmente, si articola in quattro sezioni: sezione conoscitiva, sezione interpretativa, sezione propositiva, sezione quantificativa.

Il tutto è stato completato da una serie di allegati comprendenti i principali elaborati tecnici e cartografici, che sono serviti da supporto, nella predisposizione del piano.

Prima di passare all'illustrazione dei contenuti del piano, va sottolineato un concetto fondamentale e cioè che il piano non è scaturito soltanto dal lavoro dell'équipe tecnica, ma è stato sviluppato a fianco degli amministratori locali ed è stato verificato, nei suoi contenuti, con le popolazioni interessate attraverso una serie di consultazioni attuate in tutti i Comuni.

Questo modo di procedere, particolarmente impegnativo, ha avuto lo scopo di avviare la partecipazione della gente locale alle scelte che dovranno attuarsi sul territorio ed ha permesso di dimensionare il piano di sviluppo in termini concreti evitando il pericolo che il documento si trasformi in un inutile «libro dei sogni».

3. Contenuti del piano

Gli interventi del piano di sviluppo economico-sociale sono orientati in tre direzioni fondamentali: quella dell'assetto fisico ed infrastrutturale, quella dell'assetto sociale e dei servizi, quella dell'assetto economico.

L'arco temporale nel quale si proietta il piano è quello del quinquennio, con estensione, per alcuni interventi di maggior portata, a limiti temporali più vasti. Rientrano in quest'ultimo caso, ad

esempio, gli interventi sul patrimonio forestale e gli interventi di miglioramento dei pascoli e di recupero di terreni incolti, di cui si dirà più avanti.

Le necessità delle zone montane sono molteplici e la situazione richiede di intervenire con sollecitudine. L'intervento della Comunità si concretizza sia attraverso contributi economici diretti (che non possono che essere limitati se raffrontati con le reali esigenze), sia suscitando altre forme di finanziamento facendo riferimento alle vigenti disposizioni di legge, sia coordinando l'azione di altri Enti o di privati orientandola verso le precise finalità stabilite dal piano di sviluppo.

3.1. Assetto geofisico e territoriale

La Comunità montana dell'Alta Val di Vara è costituita da sette Comuni interamente classificati montani: Varese Ligure, Maissana, Sesta Godano, Carro, Carrodano, Zignago, Rocchetta Vara.

Il territorio della Comunità ha una superficie pari a 36.613 ha e presenta un'escursione altimetrica che passa da 65 m. s.l.m. a 1639 m. s.l.m.

L'analisi conoscitiva ha preso in considerazione l'assetto geografico (confini, superficie, altimetria), l'assetto climatico, l'assetto orografico ed idrografico, l'assetto geologico, la situazione attuale della strumentazione urbanistica. Lo studio dell'assetto geologico è stato completato da un'attenta analisi dei fenomeni di dissesto, data l'importanza che il problema riveste nei confronti dell'abitabilità del territorio. Va evidenziato che tale analisi ha preso in considerazione fenomeni tali da compromettere lo sviluppo dell'attività umana; ciò al fine di conferire un tono realistico alla programmazione degli interventi nel settore specifico.

Le zone analizzate sono state 45 e per ognuna di esse si è proceduto ad un inquadramento dei diversi fenomeni di dissesto nel contesto della situazione geologica e morfologica della zona, all'analisi delle cause che sono all'origine del dissesto ed alla definizione dei possibili interventi tecnici con una valutazione indicativa dei costi conseguenti.

Le scelte che la Comunità ha formulato nel settore dell'assetto geofisico e territoriale seguono, sostanzialmente, due indirizzi: uno inerente la sistemazione fisica del territorio partendo dai casi più urgenti, che lo studio effettuato ha opportunamente evidenziato, ed uno inerente la gestione del territorio stesso.

Per quanto concerne il problema della sistemazione fisica del territorio, è evidente che la Comunità non può intervenire in modo diretto con fondi propri a risolvere i diversi problemi di dissesto, dato il rilevante costo delle opere necessarie. Compito della Comunità è invece quello di individuare le priorità e di esercitare un'azione di «stimolo» nei confronti degli organi preposti al fine di giungere, in tempi brevi, ad un completo riassetto.

L'eventuale contributo economico diretto della Comunità montana sarà riservato a casi particolarmente gravi ed urgenti e comunque non potrà essere determinante, in genere, alla realizzazione delle opere di difesa da dissesto idrogeologico.

Per quanto concerne il problema della corretta gestione del territorio, l'intervento della Comunità sarà invece più diretto e più incisivo. Il piano di sviluppo ha infatti individuato l'imprescindibile necessità che le scelte di programmazione socio-economica possano essere collocate su un territorio nel quale le stesse si armonizzino con le scelte di pianificazione territoriale. Un corretto uso del territorio rappresenta, infatti, uno degli elementi fondamentali per poter attuare in termini concreti i contenuti programmatici ed operativi del piano di sviluppo economico-sociale.

Il piano di sviluppo ha pertanto previsto la costituzione di un'apposita équipe di pianificazione urbanistica allo scopo di giungere ad un coordinamento generale dei piani urbanistici dei diversi Comuni. Con questa iniziativa la Comunità Montana non intende assolutamente prevaricare le competenze comunali, ma si prefigge, invece, lo scopo di facilitare l'attività dei Comuni (che hanno aderito tutti alla proposta comunitaria) nella stesura di un organico strumento urbanistico e, nello stesso tempo, di evitare possibili contrasti tra politica di Comunità e politica comunale, che tornerebbero anche a danno dei singoli Comuni.

3.2. Assetto demografico

La conoscenza in termini reali ed attuali dell'assetto demografico costituisce uno degli elementi fondamentali per un corretto dimensionamento degli interventi operativi del piano di sviluppo.

Per questa ragione si è ritenuto opportuno aggiornare i dati ufficiali dell'ultimo censimento della popolazione (1971) con un'indagine diretta, condotta nei mesi di gennaio, febbraio e marzo 1977 nel territorio di ogni Comune.

L'indagine, imperniata su una procedura meccanografica appositamente predisposta, ha preso in considerazione la ripartizione della popolazione in funzione della località di residenza (a livello di frazione geografica) della collocazione altimetrica, dell'età, del sesso e dell'attività, operando una distinzione tra persone residenti ed effettivamente presenti e persone, che pur mantenendo la residenza anagrafica in zona, sono di fatto domiciliate al di fuori della zona stessa.

La struttura demografica della Comunità montana dell'Alta Val di Vara è sintetizzabile nei seguenti dati:

— popolazione residente totale: 9067 persone

— popolazione residente non presente: 350 persone

— popolazione residente presente: 8717 persone.

La popolazione è stata suddivisa in classi di età di cinque anni in cinque anni; le fasce più numerose sono risultate quella da 65 a 69 anni, con 850 residenti presenti, e quella da 50 a 54 anni, con 685 residenti presenti. Oltre 74 anni si contano ben 1200 residenti presenti ma non mancano comunque le leve giovani e giovanissime: nella fascia di età inferiore a 6 anni si contano, infatti, 297 residenti presenti. Per quanto concerne il sesso si nota una leggera prevalenza delle femmine sui maschi: 4458 femmine, pari al 51,1% della popolazione residente presente, contro 4259 maschi, pari al 48,9%.

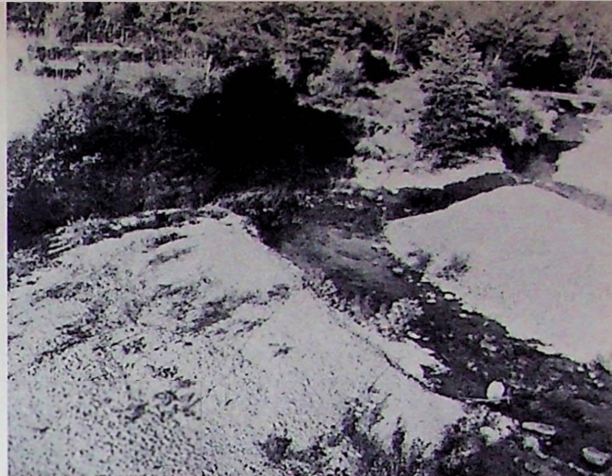
Per quanto concerne l'assetto occupazionale la situazione è, in sintesi, la seguente:

SETTORE DI ATTIVITÀ	N. PERSONE	% SU POP. PRESENTE	% SU POP. ATTIVA
Agricoltura e foreste	1.311	15,0	40,6
Industria e artigianato	694	8,0	21,5
Turismo	110	1,3	3,4
Commercio	197	2,3	6.1
Servizi	612	7,0	18,9
Altre attività	306	3.5	9,5
TOTALE POP. ATTIVA	3.230	37,1	100,0
TOTALE POP. NON ATTIVA	5.487	62,9	
TOTALE PRESENTI	8.717	100,0	

La popolazione attiva rappresenta quindi il 37,1% del totale; nell'ambito della stessa un posto di rilievo è occupato dall'agricoltura, in cui trova impiego il 40,6% della popolazione attiva pari al 15% della popolazione totale. Va però sottolineato che tale attività è sostenuta



1) Strada cornice Zoaro-Scogna. Numerosi dissesti, causati da terreni in rigida pendenza e da mancata manutenzione, la rendono intransitabile.



3) Dissesto fluviale 100 mt a valle del casello autostradale di Carrodano. Erosione e spostamento zonale con minaccia a case e terreni sottostanti.



2) Frana lungo la strada provinciale di accesso alla frazione di Carrodano Sup. (comune di Carrodano) con fronte di 30 metri sovrastante la S.S. n. 1.



4) Rio di Sesta Godano (foto Ansaldo).

dalle classi di età più anziane, mentre interessa un numero più limitato di persone nelle classi giovani: basti osservare che al di sotto dei 35 anni l'attività agricola interessa soltanto 127 persone, pari al 12,9% della intera popolazione attiva presente nella stessa fascia di età.

L'indagine demografica è stata integrata da un'accurata analisi del fenomeno della pendolarità, interessante sia i lavoratori sia gli studenti che si recano quotidianamente fuori dal Comune di residenza per svolgere la propria attività. La situazione è stata analizzata, per singolo settore di attività, in funzione dell'età e del sesso ed in rapporto alla frazione geografica di residenza ed al polo di destinazione. Il numero di pendolari ammonta complessivamente a 587 persone pari al 6,7% della popolazione residente e presente. I 587 pendolari risultano gravitare nel seguente modo:

— 95 entro la Comunità montana

— 288 fuori Comunità in provincia di La Spezia

— 197 fuori Comunità in provincia di Genova

— 7 fuori Liguria.

I poli principali di attrazione sono: Varese Ligure e Sesta Godano entro la Comunità; La Spezia, Sestri, Brugnato, Borghetto Vara e Genova fuori Comunità.

L'analisi retrospettiva dell'assetto demografico ha evidenziato che il fenomeno dello spopolamento è in atto senza interruzione da parecchi decenni. Tale fenomeno è stato accompagnato da un progressivo invecchiamento della popolazione e questo fatto ha colpito particolarmente il settore agricolo.

Queste considerazioni, seppur espresse in modo forzatamente sintetico, dimostrano che la gravità della situazione è ben superiore a quella che potrebbe emergere da un semplicistico esame dell'andamento demografico nella sua globalità. Nel piano di sviluppo si è pertanto effettuata un'attenta e realistica valutazione dell'andamento demografico nel prossimo quinquennio, tenendo conto sia delle situazioni storiche che dei possibili orientamenti futuri.

Si è ritenuto possibile, grazie agli interventi del piano di sviluppo, un graduale rallentamento del fenomeno dello spopolamento per cui la popolazione residente presente dovrebbe assestarsi attorno alle 8500 unità circa.

L'assestamento globale, che non

esclude un certo movimento migratorio interno, sarà accompagnato da un parallelo processo di ringiovanimento della popolazione e sarà integrato da un certo apporto di popolazione turistica fluttuante.

Sulla base delle considerazioni sopra esposte si sono potute dimensionare in modo corretto e realistico le scelte del piano di sviluppo.

3.3 Infrastrutture

L'analisi delle infrastrutture ha preso in considerazione la situazione della viabilità, degli acquedotti, delle fognature e degli allacciamenti elettrici.

Il problema dell'irrigazione è stato invece affrontato contestualmente al problema dell'agricoltura, in modo da avere un raffronto diretto tra la situazione attuale, le vocazioni naturali e le conseguenti infrastrutture di sostegno all'attività agricola.

La situazione attuale, nel suo complesso, si presenta generalmente carente in tutti i settori analizzati.

La viabilità, che è caratterizzata da un notevole sviluppo sia della rete principale che della rete minore e rurale, presenta numerosi «punti critici», con conseguenti disagi per la popolazione e rallentamento degli scambi commerciali e dei servizi di trasporto. Va comunque segnalato che sono in corso lavori di ampia ristrutturazione da parte dell'ANAS su due strade statali e la situazione è pertanto destinata a migliorare, almeno in parte, entro limiti temporali piuttosto contenuti.

L'approvvigionamento di acqua ad uso potabile, che già normalmente si presenta insoddisfacente, peggiora nei mesi estivi per effetto dell'uso di acqua potabile a scopo irriguo.

La raccolta e lo smaltimento dei rifiuti liquidi sono risolti in modo completo solo in un numero limitato di casi.

Sul tutto, però, emerge con assoluta rilevanza il problema dell'elettrificazione rurale: infatti sono oltre 160 i nuclei privi di allacciamento elettrico, dando così origine a situazioni di notevole disagio, che, se non vengono eliminate, possono compromettere sensibilmente le possibilità di successo delle iniziative previste dal piano di sviluppo.

La «filosofia» con cui le infrastrutture sono state inquadrate nel piano di sviluppo è stata quella di concepire come elemento di supporto dello sviluppo socio-economico della zona nel suo complesso. Pertanto, pur tenendo presenti le esigenze dei singoli Comuni, gli interventi sono stati inquadrati in un'ottica più ampia di quella comunale.

La funzione che il piano riserva alla Comunità montana nello specifico settore non è tanto quella di elargire contributi economici diretti, ma di esercitare, presso gli organi competenti, un'azione di stimolo affinché vengano realizzati, con un certo ordine di priorità, gli interventi necessari attingendo a fonti di finanziamento diverse da quelle della Comunità. D'altra parte l'impegno economico che deriva dalla realizzazione degli interventi nel settore specifico trascende le possibilità economiche della Comunità montana.



5) Ripresa dal Gottero (foto Ansaldo).

Tuttavia, riconoscendo che esistono casi che necessitano di soluzione particolarmente urgente, il piano ha previsto lo stanziamento di un fondo annuo per sostenere l'operatività dei Comuni a fronte di situazioni particolari. I piani stralcio, nei quali si svilupperà l'azione della Comunità montana, collocheranno in modo opportuno tale fondo.

Nel settore dell'elettrificazione rurale, data l'importanza e la gravità del problema, il piano assegna alla Comunità un ruolo più incisivo che in altri settori, prevedendo un'azione di promozione di specifici interventi regionali e lo stanziamento di contributi per alleggerire l'onere che dovesse gravare sugli utenti al momento della realizzazione delle opere. A questo proposito il piano di sviluppo ha stabilito che nella determinazione della priorità e nell'assegnazione dei contributi si consideri l'azienda agricola nel suo complesso, facendo riferimento non solo al numero di abitanti che verrebbero serviti, ma a tutto il patrimonio agricolo e zootecnico della zona, conferendo così un senso più completo al significato dell'elettrificazione rurale.

Per permettere alla Comunità di poter agire in modo corretto si è provveduto ad una attenta valutazione tecnica delle diverse situazioni con studi tecnici specifici per i diversi settori infrastrutturali.

Tra questi merita particolare menzione lo studio inerente al problema degli acquedotti ad uso potabile, che si è avvalso di un capillare censimento delle disponibilità idriche della zona interessante le caratteristiche di 863 sorgenti.

3.4. Assetto sociale

L'analisi dell'assetto sociale ha preso in considerazione le caratteristiche delle strutture pre-scolastiche e scolastiche, dei servizi collegati con la scuola, dei servizi sanitario ed assistenziale. Il tutto è stato completato dalla determinazione del presumibile futuro numero di utenti delle strutture scolastiche partendo dai dati desunti dall'analisi demografica, di cui si è detto in precedenza.

La situazione rilevata può essere sintetizzata nel seguente modo:

— la scuola materna è presente in cinque Comuni (Varese Ligure, Sesta Godano, Carro, Carrodano, Rocchetta Vara) con un indice di utenza, a livello generale di Comunità, pari al 60%.

— la scuola elementare, al momento dell'indagine, è risultata articolata su ventinove sedi, di cui soltanto due



6) Groppo (foto Ansaldo).

senza pluriclassi. Il numero di alunni è pari a circa 440 e le previsioni effettuate dimostrano un sensibile calo di utenza nel prossimo quinquennio, al termine del quale dovrebbero essere presenti 310 alunni.

— la scuola media inferiore è presente a Varese Ligure ed a Sesto Godano.

— la scuola media superiore è presente a Varese Ligure con un Istituto tecnico commerciale.

— l'assistenza sanitaria è articolata in otto condotte, una per ogni Comune, ad eccezione di Varese Ligure dove sono presenti due condotte.

— l'assistenza degli anziani è orientata, a livello di singoli Comuni, verso forme di assistenza domiciliare.

Gli interventi del piano nel settore dell'assetto sociale sono stati impostati in chiave «dinamica», in modo da essere costantemente aderenti all'evoluzione della realtà umana e delle condizioni socio-ambientali della zona. Inoltre tali interventi sono stati predisposti in modo da trovare, nella pratica attuazione, una rispondenza con gli orientamenti nazionali e regionali in merito al problema specifico.

Un primo argomento che il piano ha affrontato è stato quello di determinare gli interventi di ristrutturazione e di riorganizzazione delle sedi scolastiche. Deve essere segnalato, a questo proposito, che, malgrado la presumibile diminuzione dell'utenza, non si è prevista una indiscriminata concentrazione delle sedi di scuola elementare in quanto la presenza in loco della scuola rappresenta, in certe zone, una difesa contro lo spopolamento, senza poi citare le difficoltà di trasporto alunni che verrebbero a crearsi in alcuni casi a causa delle carenze della rete viaria.

Il problema è stato quindi valutato e risolto di caso in caso tenendo conto delle specifiche situazioni di ogni zona, senza considerare come unico punto di riferimento il presumibile livello di utenza.

Il piano ha inoltre rilevato la necessità di prevedere l'avvio di una scuola di formazione professionale nel campo agricolo per poter gettare le basi per un rinnovamento dell'agricoltura locale; l'argomento andrà comunque inquadrato nella più ampia ottica della riforma scolastica.

Parallelamente alla ristrutturazione e riorganizzazione delle sedi scolastiche il piano ha previsto una serie di interventi della Comunità montana nel settore dei servizi collegati con la scuola, quali riorganizzazione ed ampliamento del servizio di trasporto, avvio di un'azione «animativa» delle attività didattiche, avvio di forme di doposcuola o di scuola a tempo pieno, istituzione di borse di studio, realizzazione di una sistematica assistenza sanitaria alla popolazione scolastica.

Per quanto concerne il settore sanitario il piano ha previsto l'avvio di un servizio di guardia medica ed ha evidenziato la necessità di prevedere la realizzazione di due centri di assistenza e di pronto intervento.

Per quanto concerne il settore dell'assistenza il piano attribuisce alla Comunità il compito di coordinare e sostenere i programmi di assistenza domiciliare presentati dai singoli Comuni, in quanto è il Comune l'Ente che con maggior competenza può dare il giusto dimensionamento delle necessità e degli interventi conseguenti.

3.5. Agricoltura

La situazione dell'agricoltura, nelle sue diverse articolazioni, è stata oggetto di analisi condotte sia sulla documentazione disponibile, sia attraverso contatti con tecnici ed amministratori, sia, soprattutto, attraverso una verifica diretta sul territorio.

L'analisi è stata particolarmente complessa ed accurata, data l'importanza che l'argomento riveste nell'economia locale ed ha preso in considerazione l'attuale assetto occupazionale, le tipologie aziendali, il regime fondiario, la suddivisione del territorio per tipo di coltura (situazione pascoliva, situazione forestale, caratteristiche delle colture in atto, ecc.) la situazione zootecnica, la situazione della meccanizzazione agricola, la situazione delle infrastrutture collegate all'agricoltura.



7) Varese Ligure (foto Ansaldo).

È emersa una situazione che, purtroppo, non si discosta molto da quella che caratterizza la maggior parte dell'agricoltura montana: l'invecchiamento degli addetti, il frazionamento della proprietà, il progressivo abbandono delle terre hanno reso il settore particolarmente critico e richiedono interventi urgenti ed incisivi.

L'analisi del territorio ha evidenziato una spiccata vocazione agricola, per cui esistono validi presupposti per suscitare fermenti innovatori.

Il rilancio dell'agricoltura ha come premessa una sistematica azione di assistenza tecnica ed un miglioramento della formazione professionale degli agricoltori.

L'organizzazione del servizio di assistenza tecnica, impostato sia su personale assunto dalla Comunità sia su consulenti esterni specializzati nelle diverse discipline, rappresenta, quindi, il primo passo che il piano prevede tra gli interventi nel settore agricolo.

Compiti di tale servizio saranno la pratica attuazione delle scelte di piano, la realizzazione di programmi di prove culturali e di tecniche agrarie da attuarsi in campi sperimentali individuati dalla Comunità e l'appoggio di tipo burocratico ed informativo agli agricoltori.

Il piano sottolinea che lo sviluppo dell'agricoltura richiede un rinnovamento strutturale del settore, che deve puntare in primo luogo su un ampliamento delle dimensioni aziendali oggi antieconomiche a seguito della fortissima polverizzazione.

La strada da intraprendere è essenzialmente quella dell'associazionismo, che trova nella forma cooperativistica la sua espressione concreta. È evidente che questo obiettivo richiede una partecipazione convinta da parte degli agricoltori; in questa luce un compito essenziale del servizio di assistenza tecnica (unitamente all'azione degli amministratori locali e delle associazioni di categoria) sarà quello di promuovere e favorire il necessario graduale salto di mentalità.

Date le specifiche situazioni del territorio il piano imposta lo sviluppo dell'agricoltura su due filoni traenti: la forestazione e la zootecnica.

Il problema della forestazione è stato affrontato soprattutto, anche se non esclusivamente, sotto l'aspetto della manutenzione del patrimonio boschivo esistente. La notevole estensione del bosco, che copre il 66,7% della superficie della Comunità, e lo stato di degrado in cui questo si trova impongono, infatti, come azione prioritaria, l'attuazione di una serie di interventi colturali volti a migliorare la situazione dell'esistente.

Il piano ha evidenziato le opere necessarie ed ha sottolineato due aspetti fondamentali connessi al problema forestale: la necessità di piste di accesso ai complessi boscati e la necessità di idonee attrezzature per i lavori forestali.

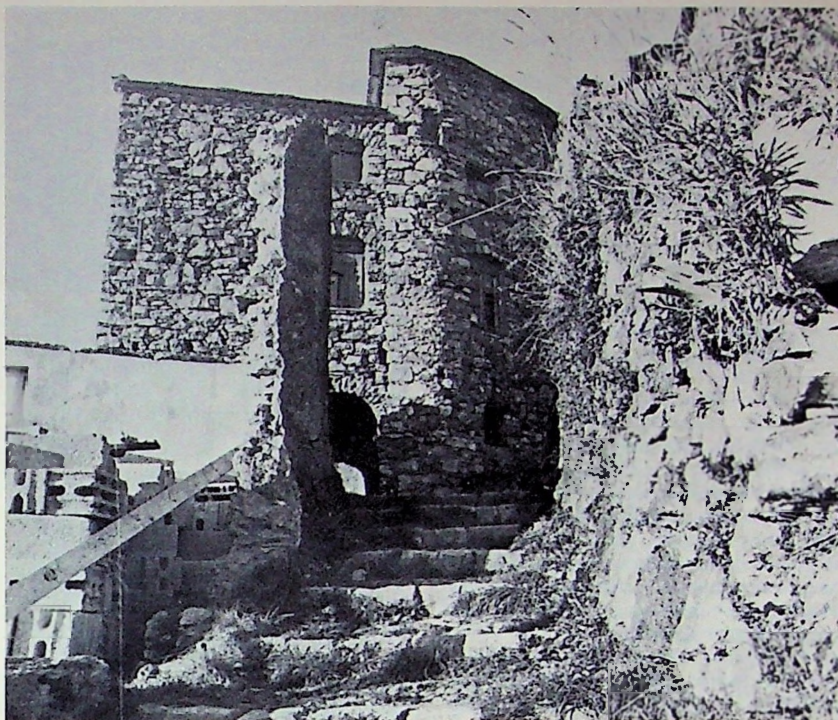
Per quanto riguarda il primo problema l'azione della Comunità è rivolta a sostenere ed agevolare le richieste della realizzazione delle piste; per quanto riguarda il secondo problema l'intervento della Comunità si concretizza nell'appoggio economico ad un consorzio per la valorizzazione agro-forestale, già costituito, che verrà gradualmente dotato delle macchine e dei mezzi necessari per poter operare nel settore forestale. Parallelamente sono state individuate le caratteristiche di massima di una possibile utilizzazione industriale del prodotto legnoso.

Il programma di rilancio della zootecnia vede al primo posto una serie di interventi colturali ed infrastrutturali sui comprensori pascolivi.

Il pascolo rappresenta una considerevole risorsa «latente» della Comunità ed attualmente è utilizzato solo in modo limitato a causa, principalmente, dello spopolamento e del progressivo abbandono delle terre.

Nel piano sono state individuate le zone nelle quali è possibile ed opportuno intervenire per migliorare la situazione e sono stati definiti gli interventi necessari.

L'obiettivo che si intende conseguire è duplice: il potenziamento della disponibilità foraggera e l'avvio di un graduale recupero dei terreni incolti.



8) Un angolo di S. Maria di Maissana (foto Ansaldo).

Lo strumento cardine su cui basare l'iniziativa è la cooperativa di gestione e la forma di allevamento prevista è quella del tipo semi-brado con l'uso di materiali «poveri», come paglia e legname, per la realizzazione dei ricoveri necessari e delle costruzioni di alpeggio, in modo da contenere i costi di impianto.

Il piano ha inoltre esaminato le vocazioni zootecniche delle diverse zone considerate, determinando, per ognuna, i preferenziali indirizzi di allevamento. Le situazioni territoriali ed ambientali permettono di prevedere una zootecnia ampiamente articolata, comprendente l'allevamento di bovini da latte e da carne, di ovini, senza precludere altre forme di allevamento, come quello equino, sfuggendo così ai rischi derivanti da una «monoproduzione» e permettendo un equilibrato sfruttamento delle diverse situazioni di clima, di composizione foraggera, di esposizione, di acclività.

L'intervento di risistemazione dei pascoli e di recupero dei terreni incolti rappresenta, tra gli interventi collegati con la zootecnia, l'impegno più rilevante ma non è l'unico previsto dal piano.

Tra gli altri meritano di essere citati i contributi per l'impianto di prati polifiti avvicendati (si tratta di contributi diretti della Comunità montana, di cui potranno beneficiare gli agricoltori che intendano seminare miscugli tecnicamente adatti alla zona e che saranno sperimentati in loco attraverso i programmi di studi e di sperimentazioni di cui dovrà occuparsi il servizio di assistenza tecnica), il programma di intervento per il miglioramento delle condizioni sanitarie del bestiame e dell'assistenza veterinaria, l'istituzione di una mutua di assistenza zootecnica (si tratta di una libera associazione mutualistica avente lo scopo di rifondere i soci dai danni derivanti da morte o da forzato abbattimento dei capi iscritti), i contributi per il miglioramento delle stalle collocate in aziende agricole aventi caratteristiche di durata.

Lo sviluppo della zootecnica, oltre ai positivi risvolti economici direttamente connessi, può dare origine ad ulteriori fonti di reddito e può essere occasione di nuovi posti di lavoro tramite il sorgere di attività di trasformazione e di commercializzazione.

Il piano, infatti, prevede la realizzazione di un caseificio con relativo servizio di raccolta latte e di un mattatoio con relativi spazi di vendita. Le iniziative sono previste a livello cooperativistico, in modo da poter coinvolgere maggiormente la base contadina locale.

Accanto ai settori principali, il piano prende in considerazione anche altri settori, che possono adeguatamente trovare spazio nel territorio della Comunità, e che possono integrarsi con i settori principali nel contesto globale dell'agricoltura della zona.

Si tratta, sostanzialmente, di potenziare iniziative già in atto o di avviarne alcune nuove con il supporto del servizio di assistenza tecnica. L'attenzione della Comunità è rivolta particolarmente alla pataticoltura (per la quale sono state individuate le zone più idonee), ad alcune forme di frutticoltura e di orticoltura, all'ampliamento della coltivazione delle erbe officinali, all'allevamento di animali minori. Collateralmente allo sviluppo dei settori suddetti verranno promosse e sostenute attività in forma associativa inerenti l'acquisizione dei prodotti, la eventuale lavorazione degli stessi e la successiva commercializzazione.

Si è quindi cercato di dare vita ad una agricoltura che, pur puntando in modo prioritario su alcuni settori fondamentali, sappia sfruttare in modo completo le diverse situazioni ambientali e vocazionali della zona.

Il programma della Comunità in campo agricolo è completato dalla promozione di cooperative di servizio (per ovviare l'antieconomico frazionamento del parco macchine), dal riordino dell'irrigazione, problema per il quale sono stati definiti gli interventi necessari, dalla promozione di consorzi stradali, da contributi per il risanamento delle abitazioni, dalla formulazione di un regolamento di polizia rurale omogeneo per tutti i Comuni e dall'istituzione di un corpo di agenti giurati volontari per la pratica attuazione del regolamento stesso.

Non va, infine, dimenticata la già citata azione della Comunità volta a favorire l'estensione in tempi brevi dell'elettrificazione alle aziende agricole che non sono ancora allacciate.

3.6. Industria e artigianato

L'analisi della situazione attuale dell'industria e dell'artigianato ha evidenziato che nella Comunità tali settori si presentano preminentemente nella componente di attività collegate con l'edilizia e le costruzioni in genere.

Il fenomeno dell'industrializzazione ha quindi interessato in modo del tutto marginale il territorio della Comunità, dove l'unica impresa con installazioni fisse di un certo rilievo è ubicata a Sesta Godano (si tratta di un'azienda operante nel settore del legno che dà lavoro a 60 dipendenti). I posti di lavoro dipendente, complessivamente presenti nella Comunità di industria ed artigianato, sono pari a circa 440, mentre, come è emerso dai dati ricavati dall'analisi dell'assetto demografico, sono circa 700 le persone residenti nella Comunità che trovano occupazione in tali settori.

Questa situazione di squilibrio dà origine ad un sensibile movimento pendolare verso l'esterno ed è destinata a

peggiorare in un prossimo futuro se si tiene conto dell'ingresso nel mondo del lavoro delle leve giovanili.

Ne consegue la necessità di prevedere e di favorire un equilibrato sviluppo di iniziative industriali ed artigianali atte a coprire almeno una parte della futura domanda ed a contenere il fenomeno della pendolarità, che è una delle cause che possono determinare l'emigrazione.

È stato pertanto necessario procedere, innanzi tutto, ad una valutazione del presumibile dimensionamento occupazionale sulla scorta di un'analisi critica dei dati disponibili in merito alle realtà umane e territoriali della zona.

Dalle elaborazioni effettuate è emersa la necessità di puntare alla realizzazione, nel prossimo quinquennio, di circa 200-250 nuovi posti di lavoro.

L'ottenere questo risultato sarebbe già sufficiente a riassorbire una parte dei lavoratori che oggi sono occupati al di fuori della Comunità, ed a fornire una soddisfacente risposta alla futura domanda di nuovi posti di lavoro.

Lo sviluppo industriale dovrà articolarsi, preferenzialmente su attività caratterizzate da un elevato livello occupazionale per unità di superficie occupata e da un prevalente impiego di mano d'opera maschile.

La situazione del territorio comporta inoltre l'orientamento verso unità produttive medio-piccole, data la ridotta estensione delle aree su cui potrebbero collocarsi gli insediamenti.

I settori di attività che potranno trovare spazio nella Comunità montana dovranno essere caratterizzati da produzioni di elevato livello tecnologico o di larga diffusione, per non risentire eccessivamente dei costi di trasporto, o dovranno essere orientati verso l'utilizzazione di risorse locali. Ad esempio, si possono prevedere attività inerenti la lavorazione del legno, alcuni tipi di lavorazione metalmeccaniche, lavorazioni di montaggio, attività connesse con il settore agricolo.

Il piano di sviluppo ha poi individuato le aree di preferibile sviluppo industriale, che sono state ubicate a Varese Ligure (nella zona di S. Pietro Vara) a Sesta Godano ed a Carrodano.

L'entità degli investimenti necessari per creare i nuovi posti di lavoro è tale da far escludere un intervento economico diretto della Comunità montana, che, anche se venisse previsto, non potrebbe essere determinante nell'orientare un potenziale imprenditore verso l'Alta Val di Vara.

L'azione della Comunità si attuerà invece attraverso un interessamento per suscitare tutte le premesse per far sì che possano svilupparsi nuove attività produttive, impegnandosi, ad esempio, nel favorire l'acquisizione delle aree necessarie e nell'appoggiare le eventuali domande di finanziamento a tasso agevolato.

Nel campo particolare dell'artigianato, la Comunità si farà inoltre promotrice del sorgere di iniziative a livello associativo e, per queste, è previsto anche un impegno economico diretto di sostegno nella fase di impianto.

3.7. Turismo a tempo libero

Il turismo della Comunità è limitato ai mesi estivi ed è integrato da un sensibile apporto del cosiddetto «turismo di fine settimana».

Lo studio della situazione attuale dell'analisi delle strutture recettive e del movimento turistico è stato completato da un'analisi delle infrastrutture per il tempo libero, le quali hanno un positivo influsso sul turismo della zona.

Dalle analisi condotte è emerso che il turismo rappresenta già attualmente un elemento di sensibile rilevanza nell'ambito dell'economia locale e che esistono obiettive possibilità per ipotizzarne un ulteriore potenziamento.

L'indirizzo ritenuto ottimale per raggiungere questo scopo è quello di puntare verso l'agriturismo, inteso sia come avvicinamento intelligente dei turisti ai valori dell'ambiente agricolo locale sia come integrazione di reddito per gli agricoltori.

Le scelte di piano prevedono un concreto impegno promozionale ed organizzativo, la realizzazione di alcune strutture turistiche ed un'azione di stimolo per favorire l'aumento della ricettività.

L'azione promozionale ed organizzativa si concretizza nella realizzazione di un'organizzazione turistica intercomunale, che coordini tutta l'attività del settore, e nel sostegno della operatività con appositi contributi.

Tra l'altro verrà stampato e diffuso un dépliant illustrativo delle caratteristiche della valle, verranno organizzate escursioni guidate e verranno avviati e mantenuti contatti con agenzie ed organizzazioni turistiche in modo da interessare alla zona un numero sempre maggiore di persone.

Tra le infrastrutture turistiche che il piano prevede di realizzare merita una particolare menzione la costruzione di aree di sosta attrezzate nelle quali il turista potrà trovare un minimo di attrezzature (aree di parcheggio, tavoli per il pic-nic, servizi igienici, acqua potabile, ecc.) evitando, nel contempo, che una parte del flusso turistico possa orientarsi verso i fondi agricoli, con gli evidenti danni che ne deriverebbero.

Un'altra iniziativa da segnalare è quella di un graduale riordino dei sentieri, che permetterà un più agevole avvicinamento del turista all'interessante ambiente naturale della valle. Nell'ottica di rivalutazione dell'agriturismo, è prevista la realizzazione di alcuni punti di vendita dei prodotti agricoli locali: lavanda, funghi (freschi o conservati), altri prodotti del sottobosco ecc. presentati in idonee confezioni. Per favorire lo sviluppo dell'agriturismo e per aumentare le possibilità recettive il piano prevede lo stanziamento di contributi in conto capitale a fronte di progetti di strutturazione o ammodernamento delle case di abitazione.

È opportuno evidenziare che si tratta di un intervento il cui valore non si esaurisce soltanto nella funzione agrituristica, ma assume anche un più ampio significato di intervento atto a migliorare le condizioni di abitabilità della popolazione locale.

Oltre a stimolare il miglioramento delle abitazioni, e quindi ad attuare valide premesse per l'uso a scopo turistico di locali di abitazioni private, è previsto dal piano l'interessamento della Comunità per favorire gli operatori turistici che presentino validi programmi di miglioramento e di ampliamento della situazione recettiva e che, in senso più generale, intendano intraprendere iniziative atte a valorizzare il turismo locale.

Le richieste di contributi e di interessamento saranno, ovviamente, valutate in modo attento al fine di sostenere iniziative che abbiano un reale significato e che possano effettivamente tornare utili alla popolazione della Comunità.

3.8. Commercio e servizi

Il capitolo in questione ha preso in considerazione la situazione del commercio al dettaglio, sotto il duplice aspetto di fatto economico e di servizio alla popolazione; l'organizzazione del servizio di trasporto pubblico; quella del servizio di raccolta e di smaltimento dei rifiuti solidi e quella dei servizi telefonico, postale, bancario e radiotelevisivo. Si tratta di argomenti molto ampi e la soluzione delle carenze riscontrate trascende, in molti casi, le possibilità della Comunità montana e riguarda più propriamente l'operatività di altri Enti, presso i quali, tuttavia, la Comunità intende esercitare una costante azione di stimolo e di sensibilizzazione.

I settori nei quali l'azione della Comunità può essere più diretta riguardano il commercio al dettaglio, il servizio di trasporto pubblico ed il servizio di raccolta e smaltimento rifiuti solidi.

Per quanto riguarda il commercio, il piano prevede la formazione di strutture cooperative di acquisto, in modo da favorire il consumatore e, parallelamente, garantire al commerciante una giusta remunerazione del lavoro. Al momento della scadenza dei piani quadriennali di sviluppo e di adeguamento della rete di-

stributiva previsti dalla legge 11 giugno 1971, n. 426, la Comunità potrà attuare un coordinamento nell'aggiornamento della pianificazione comunale della rete stessa.

Per quanto riguarda il servizio di trasporto pubblico, la Comunità montana, scartando l'ipotesi di avviare forme autonome di gestione del servizio di trasporto, ritiene di dover intervenire, a fianco degli organismi preposti, per rendere il servizio costantemente aderente alle esigenze della popolazione.

Considerando la dinamicità di un problema connesso con l'evoluzione demosocio-economica la ristrutturazione dei servizi di trasporto pubblico non deve essere affrontata «una tantum» fornendo soluzioni rigide, ma deve essere oggetto di periodiche revisioni.

La Comunità montana intende perciò farsi promotrice di sistematici incontri con gli Enti preposti alla gestione del servizio in modo da poter discutere le articolazioni di orari, il numero di corse, l'estensione del servizio e le caratteristiche del parco mezzi.

In questa azione certamente non facile la Comunità si porra', nei confronti degli Enti preposti alla gestione del servizio, come interlocutrice più valida e più incisiva di quanto non possano essere i singoli Comuni, raggiungendo quindi più facilmente una costante funzionalità del servizio.

Per quanto riguarda la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti solidi è stato predisposto un progetto di massima che prevede la soluzione del problema a livello di consorzio intercomunale.

Il progetto di massima, che dovrà essere verificato alla luce degli orientamenti regionali e delle possibilità di estensione intercomunitaria alla «Bassa Val di Vara», prevede la realizzazione di due punti di smaltimento verso cui convergeranno i rifiuti prelevati in appositi contenitori distribuiti nei diversi Comuni.

La Comunità montana prevede un intervento economico diretto per alleggerire gli oneri a carico dei Comuni consorziati.

3.9. Gestione del piano

In ultimo, dopo aver stabilito gli interventi necessari nei diversi settori, il piano ha preso in considerazione il problema del pratico funzionamento della Comunità.

Per questo è stato previsto un organico ottimale articolato su un responsabile dell'ufficio tecnico e di programmazione, su un responsabile dell'ufficio amministrativo, su un tecnico agrario, su un operatore tecnico, su un disegnatore e su due applicati.

In fase transitoria alcune funzioni potranno essere svolte da tecnici liberi professionisti.

Per alcuni settori particolari e per far fronte ad esigenze specifiche derivanti da nuovi compiti della Comunità è previsto il ricorso a tecnici specializzati nelle diverse discipline, per evitare un troppo oneroso appesantimento dell'organico.

La valutazione di massima dei costi connessi con la pratica realizzazione del piano è stata effettuata operando la distinzione tra oneri direttamente a carico della Comunità e oneri spesabili con il ricorso a fonti di finanziamento esterne.

L'importo medio annuo degli interventi a carico della Comunità risulta di circa 590 milioni di lire, di cui il 35% nel settore agricolo, il 20% nel settore geofisico e infrastrutturale (con forte incidenza dell'elettrificazione rurale), il 18% nel settore del turismo e tempo libero, il 10% nel settore sociale, il 9% per i settori industria, artigianato, commercio e servizi e l'8% per il funzionamento della struttura della Comunità.

È evidente che l'importo medio annuo degli interventi diretti è superiore, ed anche in misura sensibile, alle somme annue attualmente disponibili; d'altra parte è chiaro che per attuare seri programmi di intervento nelle zone montane bisogna tener conto di situazioni che richiedono investimenti non indifferenti.

La Comunità potrebbe anche funzionare con interventi diretti meno consistenti: è certo però che, in tal caso, si potrà fare una qualche politica di sostegno ma non si potranno gettare le basi su cui costruire un saldo sviluppo economico e sociale della zona.

notiziario anci

Bollettino mensile dell'Associazione Nazionale Comuni Italiani

Direttore responsabile: Giovanni Santo - Direzione, Redazione e Amministrazione: 00195 Roma, Via Sabotino 46, Viale Mazzini 88, tel. 311.540, 319.697 - Redattore: Andrea Shuli - « Il Notiziario » viene inviato gratuitamente ai Comuni associati all'ANCI. Abbonamenti: ordinario L. 10.000; sostenitore L. 20.000 - c/c postale 1/18594 intestato all'« Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI) », 00195 Roma.

le autonomie

rivista dell'unione delle province d'italia

Rivista dell' UPI

Direttore responsabile: Violenzio Ziantoni - Condirettore: Renzo Moschini - Amministrazione e Pubblicità: Piazza Borghese 3, Roma, tel. 679.5357, 678.0156 - Abbonamento annuo L. 6.000 - Prezzo di un numero L. 600 - c/c postale 1/42146.

Comuni d'Europa

Organo dell'A.I.C.C.E Associazione Italiana Consiglio Comuni d'Europa

Direttore responsabile: Umberto Serafini - Redattore capo: Edmondo Paolini - Direzione, Redazione e Amministrazione: Piazza di Trevi, 86, Roma, tel. 678.4556, 679.5712 - Abbonamento annuo L. 3.500; estero L. 4.000 - Abbonamento annuo per Enti L. 15.000 - Una copia L. 300 (arretrata L. 600) - c/c postale n. 1/33749 intestato a: « Comuni d'Europa », periodico mensile, Piazza di Trevi 86, Roma.

L'IMPRESA PUBBLICA municipalizzazione
NOTIZIARIO INTERFEDERALE

Organi della CISPEL Confederazione italiana dei servizi pubblici degli enti locali

Direttore: Armando Sarti - Direttore responsabile: Giuseppe Giacchetto - Direzione, Redazione e Amministrazione: 00192 Roma, Piazza Cola di Rienzo 80, tel. 06/314.444, 359.8251, 385.562 - Abbonamenti 1977: « L'impresa pubblica » (bimestrale), ordinario L. 10.000, un numero L. 2.500; « Notiziario interfederale » (mensile), ordinario L. 14.000, un numero L. 2.000; « L'impresa pubblica » + « Notiziario », ordinario L. 20.000 - Sconto del 20 per cento per più di 5 abbonamenti, sia singoli che cumulativi - Gli abbonati ad entrambi i periodici riceveranno gratuitamente, a loro richiesta, il bollettino quindicinale d'informazioni « Cispelnotizie » - c/c postale 1/71532 intestato alla Editrice Cispel, s.r.l., Piazza Cola di Rienzo 80, 00192 Roma.

il POTERE LOCALE

Quindicinale per le autonomie regionali e locali

Direttore: Rubes Triva - Condirettore: Goffredo Broglio - Abbonamento L. 8.000; cumulativo con « Il Comune Democratico » L. 19.000.

IL COMUNE DEMOCRATICO

Mensile a cura della Lega per le autonomie e i poteri locali

Direttore: Giorgio De Sabbata - Condirettore: Gustavo Schiavello - Direttore responsabile: Nino Santachiara - Direzione, Redazione, Amministrazione: Via C. Balbo 43, 00184 Roma, tel. 463.360, 475.4053 - Abbonamenti 1977: annuo L. 13.000; sostenitore L. 50.000; estero L. 15.000; abbonamento cumulativo con il quindicinale « Il Potere Locale » L. 19.000 - Ogni numero L. 1.400; se arretrato il doppio - c/c postale n. 1/51677 intestato a: « Agenda della Lega per le autonomie e i poteri locali », Via C. Balbo 43, 00184 Roma.

Interventi della Regione Liguria per favorire l'azione delle Comunità montane

Segnaliamo l'iniziativa assunta dalla Giunta regionale della Liguria in ordine all'assetto organizzativo delle Comunità montane, con specifiche indicazioni operative indirizzate alle Comunità montane con la seguente circolare, datata 2 dicembre 1977, a firma del Presidente della Regione Angelo Carossino.

La Giunta regionale, esaminata la situazione organizzativa delle Comunità Montane in relazione ai compiti istituzionali in atto svolti e a quelli di prossima attribuzione, ritiene giunto il momento di una puntuale riconsiderazione del problema, onde avviare le premesse per più idonee capacità operative delle Comunità stesse.

In ripetuti incontri e contatti gli Amministratori delle Comunità Montane e le rappresentanze dell'UNCEM hanno testimoniato una concreta volontà di partecipazione e di collaborazione dei nuovi enti comunitari nei confronti delle scelte e delle attività per lo sviluppo della Regione, muovendo dalle specificità ed esigenze sociali dei territori montani, pur nel riconoscimento che sia indispensabile una visione globale ed organica dei problemi a livello più ampio nella prospettiva di un riequilibrio che si realizzi nell'integrazione di tutte le parti del territorio regionale.

Ovviamente gli aspetti organizzativi non possono non essere che la conseguenza di tali concetti. La Giunta Regionale apprezza l'impegno anche di elaborazione che l'UNCEM sta svolgendo per una verifica — alla luce delle prime concrete esperienze acquisite da ogni singola Comunità nelle attività programmatorie e gestionali nelle diverse materie — delle delimitazioni di zona fissate con L.R. 30 luglio 1973, n. 27. In questo campo, peraltro, il D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, introduce nuovi elementi di riflessione specie in relazione a quanto prevede l'art. 69 in merito al trasferimento alle Regioni delle funzioni concernenti i territori montani, talché gli approfondimenti che su tutti questi punti verranno condotti costituiranno utile apporto per le decisioni dell'Amministrazione regionale.

Ma altrettanto chiaramente ogni futuro sviluppo degli assetti zonali così come le annunciate riforme nell'ordinamento dei poteri locali, non possono bloccare la soddisfazione di esigenze di funzionalità già oggi rilevanti ed il cui disattendimento rischia di compromettere, oltre che le prerogative istituzionali, il raggiungimento degli obiettivi sociali e di presidio propri delle Comunità Montane.

Importante è invece far sì che l'impianto organizzativo delle Comunità si caratterizzi:

a) per il pieno rispetto delle norme di cui agli artt. 6 lett. f) e 13 lett. g) della legge regionale 21 maggio 1973, n. 15, volte nel loro complesso ad affermare i principi di snellezza ed essenzialità degli organici nonché di mobilità del personale agli effetti della copertura dei posti di organico;
b) per l'aderenza di tali posti, quanto a numero e professionalità, a funzioni nelle varie materie di cui le Comunità sono in atto titolari ovvero ad altre funzioni di cui sia ritenuta prossima l'attribuzione, quale la delega in materia di agricoltura e foreste, dando atto esplicitamente, in tale ultimo caso, che i provvedimenti di copertura sono subordinati al concreto avverarsi del trasferimento o delega delle funzioni sia da parte della Regione e sia, a mente dell'art. 6 lettera o) della legge regionale N. 15/1973, delle funzioni proprie degli enti che costituiscono la comunità.

In tali criteri si evidenzia una doverosa linea di gestione della spesa che consente una proficua utilizzazione del riparto del finanziamento tale da concentrare la maggior parte delle risorse della Comunità per interventi di investimento. Vi si rinviene tuttavia uno spazio di flessibilità offerto alla responsabile scelta degli amministratori, attraverso il quale tradurre in termini organizzativi la concreta situazione di ogni singola Comunità dal momento che in pratica i fattori di beneficio/svantaggio sono molto diversi da Ente a Ente (presenza di grandi Comuni, deficienza di attrezzature civili, peso delle attività agricole, disponibilità di personale fornito da altri Enti, stato di depressione generalizzato, ecc.).

Avuto presente l'insieme di questi problemi la Giunta Regionale ha in animo di aumentare conseguentemente il fondo, già fissato in L. 100 milioni dalla L.R. 6.5.1975, n. 21, e di modificarne i parametri di attribuzione dopo aver consultato allo scopo i rappresentanti delle Comunità.

Per quanto attiene alla struttura organica, ancorché minima, che possa consentire alla Comunità di espletare i propri compiti di natura amministrativa e tecnica si ritiene che una specie di organico tipo, valutato allo stato attuale relativamente alle esigenze organizzative, dovrebbe essere formato da:

1 segretario
1 contabile-economo
1 geometra
1 agronomo
1 stenodattilo
1 archivista applicato.

Si dovrebbe tener presente l'opportunità che:

a) laddove il segretario fosse ad esclusiva disponibilità della Comunità potrebbe, almeno temporaneamente, svolgere le funzioni contabili concernenti principalmente la predisposizione del bilancio;
b) laddove il segretario non fosse interamente disponibile perché utilizzato in Consorzio con altra Comunità, il posto di contabile dovrebbe essere coperto con elemento professionalmente qualificato nella stesura del bilancio e nelle procedure connesse con la sua gestione.

Tenuto conto della necessità, condivisa da quasi tutti i rappresentanti delle Comunità, di doversi avvelere di personale proprio ed a tempo pieno i criteri per l'acquisizione del personale da inserire nelle strutture dovrebbero ricalcare, in tutti i casi, quelli che presiedono al reclutamento di personale presso le pubbliche Amministrazioni, ossia a quelli locali sui concorsi pubblici.

Per il primo impianto delle funzioni potrebbe ritenersi tuttavia più utile il ricorso alle prestazioni di dipendenti dell'Amministrazione regionale, delle Amministrazioni provinciali e comunali, giusto quanto previsto dall'ultimo comma dell'art. 4 della legge 3.12.1971 n. 1102, nonché l'assegnazione di personale dipendente dai Consorzi di bonifica, tuttora operanti o in via di scioglimento. A tal fine le Amministrazioni interessate dovrebbero trovare dei punti di intesa idonei a far superare alcuni ostacoli che sono di impedimento al concreto verificarsi della condizione sopraspecificata. È verosimile che alcune Comunità, per la loro disagiata ubicazione rispetto alle sedi delle anzidette Amministrazioni, difficilmente potranno vedere soddisfatte le loro richieste per il comando di personale, così come è altrettanto difficile che il personale delle Amministrazioni stesse, salvo casi eccezionali, possa chiedere di essere comandato in servizio presso sedi di Comunità il cui raggiungimento presenta notevoli disagi.

Per quanto attiene i propri dipendenti, l'Amministrazione Regionale sarebbe disposta ad esaminare ogni soluzione che consenta il superamento degli ostacoli che si frappongono al comando presso tutte le comunità, in particolar modo dei dipendenti tecnici già in servizio presso gli uffici statali trasferiti; difficoltà di organico potrebbero invece consentire limitati comandi di personale amministrativo; un invito in tal senso la Giunta Regionale rivolge in particolare alle Amministrazioni Provinciali con preghiera di segnalare direttamente alla Regione le disponibilità di personale da comandare presso le Comunità Montane. Per il restante personale di organico non acquisibile attraverso comando, la Comunità dovrebbe necessariamente dare corso alle procedure concorsuali prescritte dalle norme vigenti.

L'Amministrazione regionale nel disporre per la ripartizione dei fondi tra le varie Comunità, potrà debitamente valutare anche le spese correnti che le medesime sono tenute ad affrontare in relazione alle entità numeriche di personale proprio e in posizione di comando.

Per una più vasta panoramica dei problemi si soggiunge che il personale d'organico della Comunità in analogia anche a quanto recentemente assunto dal Ministero del Tesoro in ordine all'iscrizione alla Cassa di Previdenza, dovrebbe godere del trattamento giuridico ed economico dei dipendenti degli Enti locali.

Programmi di opere ed interventi delle Comunità lombarde per il 1978

Il vice Presidente della Giunta regionale lombarda, Giorgio Gangi, assessore al bilancio e alla programmazione, dal quale dipende il «servizio Comunità montane», ha indirizzato alle Comunità, in data 16 dicembre, una circolare indicativa dei criteri da seguire per la presentazione alla Regione dei programmi di intervento per il 1978.

A causa del ritardo con cui procede alla Camera la discussione della nuova legge di finanziamento delle Comunità la Giunta lombarda ha deciso di anticipare alle Comunità i fondi per il 1978 nella somma di 4 miliardi 992.172.000.

Riportiamo il testo della circolare, indicativo della situazione attuale delle Comunità di questa Regione, richiamando il testo della precedente circolare del dicembre 1976 cui si fa riferimento, pubblicato integralmente su questa rivista, n. 1/1977, pag. 19. Facciamo seguire la tabella dei finanziamenti, rilevando che le tre Comunità che hanno approvato il piano pluriennale di sviluppo (altri 8 sono in fase di approvazione) beneficieranno di un'aliquota maggiore di finanziamento. In base alla legge reg. 28/1/74, n. 12, il fondo regionale per la montagna dovrebbe essere ripartito per il 25% in proporzione alla superficie, per il 25% in proporzione alla popolazione residente nelle Comunità e per il 50% in base alle finalità dei piani di sviluppo e dei relativi programmi stralcio. Trattandosi di sole tre Comunità con piano approvato, la Regione per il 1978 ha destinato per quest'ultima aliquota l'importo forfettario di circa 250 milioni.

Come è noto, lo Stato non ha ancora provveduto al rifinanziamento della legge n. 1102/71 e sono anzi ancora all'esame del Governo e del Parlamento le proposte in materia.

Pertanto, al fine di assicurare la continuità dell'azione delle Comunità Montane, sentita la competente Commissione Consiliare, la Giunta Regionale ha ritenuto opportuno garantire alle Comunità Montane — anticipandoli — i fondi necessari alla loro attività, impegnando sul Bilancio Regionale 1978 una somma pari a quella già indicata nel Programma 1976/80 allegato alle «Linee orientative per il piano economico e territoriale della Lombardia» (L. 4.500 milioni). Tale somma verrà inoltre integrata dalla maggior quota accreditata dallo Stato nel 1977, di L. 492.172.000.

Il riparto del fondo tra le Comunità Montane è stato fatto tenendo conto dell'art. 4 della L.R. n. 12/74, che prevede due diversi criteri a seconda che si sia in presenza o meno di piano socio-economico approvato dalla Regione.

Codesta Comunità pertanto può dare inizio sulla base della somma indicata (1) all'elaborazione del programma di opere ed interventi 1978 che dovrà pervenire a questo Assessorato entro il 31 marzo 1978. A questo proposito, considerati i notevoli ritardi con cui molte Comunità Montane hanno presentato i programmi 1976/77, con gravi ripercussioni sia sulla velocità dell'erogazione del fondo da parte della Regione sia sulla attività delle Comunità Montane stesse, si sottolinea la necessità che le Comunità Montane rispettino tale termine.

Per quanto riguarda i criteri per la formazione dei programmi, si richiama la circolare n. 11271 del 15 dicembre 1976 (2), e alla quale le Comunità Montane sono tenute ad attenersi, sia per i contenuti sia per la documentazione da produrre.

In linea generale, è doveroso sottolineare come i programmi 1976/77 presentino senz'altro aspetti complessivi, metodi e scelte di intervento più positivi rispetto ai programmi precedenti. È necessario tuttavia sommariamente richiamare alcuni punti su cui occorre un maggior impegno:

— non sempre gli interventi sono inquadrati in un chiaro documento programmatico, che individui motivazioni, finalità e priorità delle scelte. Ciò anche per il grave ritardo con cui le Comunità Montane stanno dotandosi del piano socio-economico e del

(1) Cfr. tabella riassuntiva.

(2) Cfr. testo sul n. 1/1977.

PIANO DI RIPARTO DEL FONDO REGIONALE PER LA MONTAGNA 1978

Sul bilancio regionale 1978	L. 4.500.000.000
Residui 1977	L. 492.172.000
Totale	L. 4.992.172.000

Prov	Z.O. n.	Denominazione	50% popolazione 50% superficie L.	CC.MM. con piano di sviluppo approvato L.
PV	1	C.M. Dell'Oltrepò Pavese	165.926.000	
BS	2	C.M. Dell'Alto Garda Bresciano	134.086.000	
	3	C.M. Di Valle Sabbia	219.892.000	+ 168.885.000
	4	C.M. Della Valle Trompia	284.058.000	
	5	C.M. Di Valle Camonica	498.984.000	
	6	C.M. Del Sebino Bresciano	80.052.000	
Bg	7	C.M. Del Monte Bronzone e del Basso Sebino	70.346.000	
	8	C.M. Alto Sebino	88.420.000	
	9	C.M. Della Valle Cavallina	59.306.000	+ 45.329.000
	10	C.M. Di Scalve	45.900.000	+ 35.394.000
	11	C.M. Valle Seriana Superiore	191.918.000	
	11 bis	C.M. Valle Seriana	224.861.000	
	12	C.M. Della Valle Brembana	270.374.000	
	13	C.M. Della Valle Imagna	50.532.000	
	14	C.M. Valle San Martino	35.933.000	
CO	15	C.M. Valsassina-Valvarrone-Valle D'Esino e Riviera	164.737.000	
	16	C.M. Del Lario Orientale	147.598.000	
	17	C.M. Del Triangolo Lariano	214.762.000	
	18	C.M. Lario Intelvese	96.905.000	
	19	C.M. Delle Alpi Lepontine Meridionali	88.589.000	
	20	C.M. Alto Lario Occidentale	107.633.000	
SO	21	C.M. Della Valtellina	970.609.000	
	22	C.M. Della Valchiavenna	191.666.000	
VA	23	C.M. Della Velceresio	115.977.000	
	24	C.M. Della Valcuvia	70.633.000	
	25	C.M. Della Valganna e della Valmarchirolo	48.462.000	
	26	C.M. Del Medio Verbano	50.821.000	
	27	C.M. Veddasca Dumentina	53.584.000	
			4.742.564.000	249.608.000
			249.608.000	
		Totale	4.992.172.000	

piano territoriale;

— abbastanza rilevanti sembrano i residui passivi, che dovrebbero invece essere rapidamente utilizzati;

— alcune voci di intervento sono troppo generiche e non si appoggiano a definiti progetti di intervento;

— numerosi sono gli interventi frammentati quanto all'entità della spesa, e quindi poco incisivi, nonché quelli in settori o materie non di stretta competenza delle Comunità Montane, e quindi sostitutivi dell'azione di altri enti;

— la mancata presentazione della documentazione richiesta ha infine ritardato l'inizio dell'istruttoria regionale.

Si richiama di conseguenza la necessità:

— della presentazione dei piani di sviluppo socio-economici e territoriali;

— del rispetto del termine fissato per la presentazione dei programmi;

— dell'inoltro di tutta la documentazione richiesta (relazione programmatica; relazioni di settore — progetti di intervento —; stato di attuazione; tabelle allegate;

— dell'osservanza della circolare nei suoi contenuti, prescrizioni ed indicazioni.

Si ribadisce che i fondi assegnati devono essere utilizzati per la gran parte per spese in conto capitale, per opere e attività ben individuate e con carattere di pronta spendibilità, privilegiando le finalità occupazionali, completando le opere in corso di attuazione con fondi propri o di altri enti (in particolare della Regione).

Si richiama ancora la necessità, espressa nella circolare, parte II punti 1 e 5, che facciano parte integrante del programma eventuali spese e programmi specifici richiesti e attuati con fondi provenienti da altre leggi (forestazione, sanità, LL.PP., ecc.) dai Consorzi B.I.M. e da altri enti, o con fondi comunque disponibili.

Come è noto la Regione ha in corso di riapprovazione la legge sulle procedure di programmazione e quella sulle norme integrative per le Comunità Montane. Queste leggi, individuando i momenti, le modalità e gli strumenti della programmazione regionale, comprensoriale e di Comunità Montana, hanno implicazioni immediate e dirette sull'attività programmatoria delle stesse Comunità Montane, in particolare sulla formazione e presentazione dei programmi, che dovranno essere sia annuali che pluriennali.

Su tale argomento, crediamo si renda necessario un incontro specifico con le Comunità Montane, che avremo cura di promuovere non appena le leggi sopracitate saranno approvate. In quella occasione, verrà altresì fatto il punto sull'attività fin qui svolta dalle Comunità Montane e discusse insieme le linee orientative per la prossima attività e sul ruolo delle Comunità Montane all'interno della programmazione regionale.

Nuove tecniche per le utilizzazioni forestali in piccoli appezzamenti boschivi e su terreni difficili

IVAR SAMSET
Direttore dell'Istituto di Utilizzazioni Forestali, (Norvegia) - Università di Oslo

In questi ultimi anni, leggi, decreti, programmi a favore del rimboschimento si sono susseguiti, intersecati e sovrapposti, ma i risultati non sono stati, nel complesso, incoraggianti anche a causa della mancanza di collegamento tra la fase di realizzazione delle piantagioni e quella delle utilizzazioni.

Allo scopo di colmare questa lacuna, l'Istituto di Selvicoltura dell'Università di Bari ha organizzato, nel maggio dello scorso anno, una giornata di studio sulle moderne tecniche di utilizzazione e trasformazione del legno dal titolo Foreste 2000.

Tra i vari contributi di eminenti studiosi italiani e stranieri, riveste particolare interesse quello del Prof. Ivar SAMSET, Direttore dell'Istituto di utilizzazioni forestali dell'Università di Oslo (Norvegia) riguardante le nuove tecniche per le utilizzazioni su piccoli appezzamenti e su terreni difficili.

Gran parte dei terreni che verranno destinati al rimboschimento presentano queste caratteristiche, e, quindi, l'iniziativa di pubblicare la relazione del Prof. SAMSET appare opportuna, poiché offre agli operatori forestali utili indicazioni per trarre vantaggio dalle incentivazioni a favore delle piantagioni previste dal Piano agricolo-alimentare e dal Progetto Speciale n. 24 della Cassa per il Mezzogiorno per i rimboschimenti a fini industriali.

Prof. Ervedo Giordano

Per utilizzare razionalmente il legname è necessario disporre di appropriate tecniche di esbosco, che tengano anche conto delle esigenze selvicolturali e di quelle ambientali.

Mentre è stato fatto molto per realizzare la meccanizzazione pesante, adatta ad utilizzazione su larga scala, ben poca attenzione è stata riservata alle tecniche di utilizzazione su piccoli appezzamenti boschivi, che sono quelli che si incontrano con maggiore frequenza in Puglia e nelle altre Regioni dell'Italia Centro-Meridionale. Questa nota prenderà brevemente in esame alcuni aspetti fondamentali delle utilizzazioni forestali in terreni difficili e su modeste aree boscate e cioè:

1. l'accessibilità del terreno forestale, con esempi di classificazione di terreni delle foreste norvegesi;
2. metodi di utilizzazione;
3. la cooperazione tra piccoli proprietari boschivi;
4. l'evoluzione economica delle utilizzazioni.

L'accessibilità dei terreni forestali

Il primo passo nell'organizzare e pianificare le attività per l'utilizzazione delle foreste è lo studio dell'accessibilità del terreno boschivo. Questo studio può venire condotto con maggiore facilità se si dispone di una classificazione del terreno, del tipo di quella adottata, fin dal 1954, come parte dell'inventario nazionale delle foreste norvegesi. In quell'occasione, è stato possibile rilevare le differenze che si verificano nei soprassuoli forestali, in rapporto al variare delle condizioni del terreno.

La descrizione del terreno deve riguardare un'area sufficientemente ampia attorno all'appezzamento da utilizzare, in modo da poter cogliere le difficoltà medie che si possono incontrare nelle particelle sottoposte al taglio. A questo scopo si possono adottare due classificazioni che tengono conto delle caratteristiche generali del terreno e di quelle funzionali in rapporto al tipo di utilizzazione e cioè:

I. Classificazione descrittiva del terreno

Ha lo scopo di fornire un'indicazione sintetica, ma sufficientemente precisa delle condizioni del terreno, indipendentemente dal tipo di soprassuolo e di utilizzazione e comprende:

A. Micro-descrizione del terreno:
1. Profondità del suolo; 2. Regolarità del terreno; 3. Pendenza del terreno; 4. Potere portante del terreno.

B. Macro-descrizione del terreno:
1. Terreno facile, pianeggiante; 2. Terreno accidentato; 3. Pendii ripidi; 4. Altipiani su pendii ripidi.

II. Classificazione funzionale del terreno

Prende in considerazione le caratteristiche del terreno ed il possibile impiego di specifici sistemi di utilizzazione:

A. Condizioni di esbosco:
1. Terreni da teleferiche (pendii >300 m); 2. Terreni da gru a cavo mobile (pendii 100-300 m); 3. Terreni da verricelli o da strascico a terra (pendii 0-100 m); 4. Terreni da trattrice, ecc.

B. Distanza sul terreno

1. Percorso dal punto di abbattimento alla più vicina strada forestale.

C. Epoca di utilizzazione

L'applicazione di queste classificazioni a tutto il territorio norvegese ha fornito alcuni interessanti risultati che sono stati riassunti nelle seguenti figure:

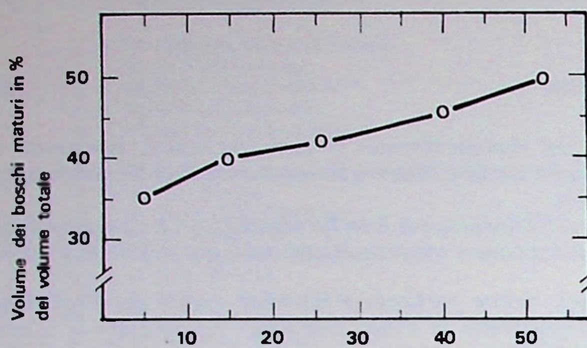


Fig. 1 Pendenza del terreno (%)

La Fig. 1 mostra che, in generale, in tutte le foreste norvegesi vi sono foreste più mature su terreni ripidi e difficili che in quelli pianeggianti.

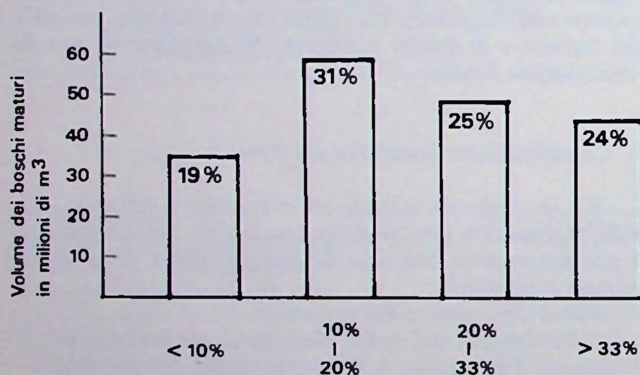


Fig. 2 Pendenza del terreno

Solo il 19% del volume dei boschi maturi si trova su terreno pianeggiante (con pendenza inferiore al 10%) mentre il 50% del volume dei boschi maturi si trova su terreno ripido (con pendenza superiore al 20%). Questo sta ad indicare che le utilizzazioni forestali sono state condotte più intensivamente in condizioni di terreno facile che su terreno difficile.

Anche la densità della rete stradale influenza le utilizzazioni forestali. La Fig. 3 mostra che quando esistono lunghe distanze per l'esbosco dalla foresta alla rete stradale, le utilizzazioni forestali sono state meno intensive ed è rimasto più volume maturo nella foresta.

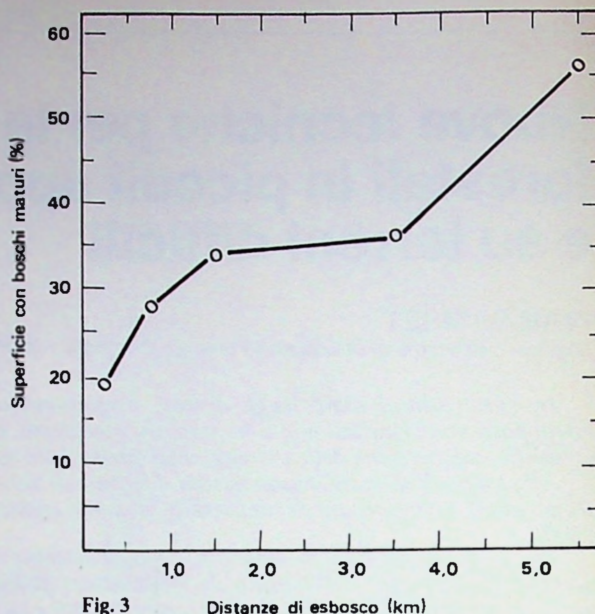


Fig. 3 Distanze di esbosco (km)

Solo quando la rete stradale è molto densa e le distanze di esbosco sono brevi, è possibile attuare pratiche di selvicoltura intensiva.

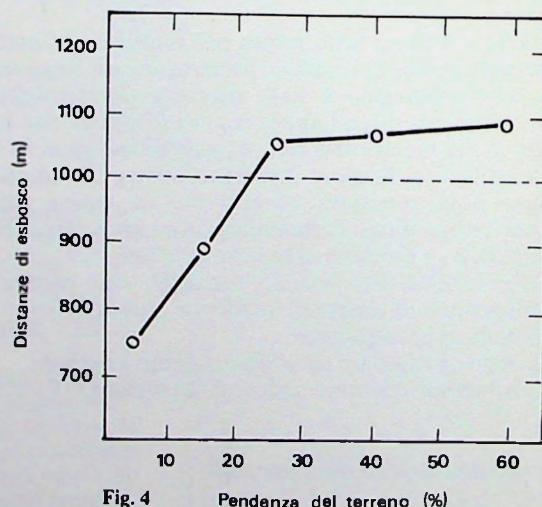


Fig. 4 Pendenza del terreno (%)

Inoltre, le condizioni del terreno influenzano la densità della rete stradale.

La Fig. 4 mostra che nel caso della Norvegia, più il terreno è ripido, meno le foreste sono fornite di strade forestali.

Il rilevamento nazionale, secondo la classificazione del terreno precedentemente illustrata ha fornito un altro interessante risultato (Fig. 5).

Nella aree situate dove l'esbosco richiede lunghi per-

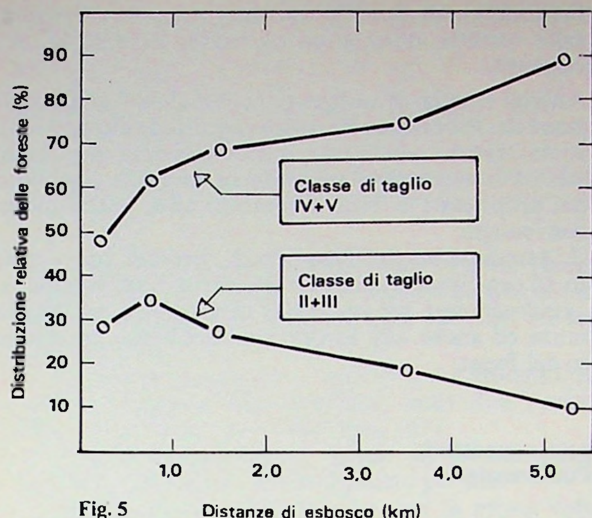


Fig. 5

corsi, il soprassuolo è generalmente stramaturo, le classi intermedie sono poco numerose e la rinnovazione scarseggia. I tagli sono più frequenti sui terreni facili e nelle aree servite da una fitta rete stradale, ed, inoltre, in prossimità delle vie di comunicazione si hanno aree in cui si è verificata un'utilizzazione eccessiva.

Dal rilevamento nazionale delle Foreste Norvegesi, si possono trarre le seguenti indicazioni di massima, che andrebbero tenute presenti anche nella pianificazione regionale.

1. Una fitta rete stradale è indispensabile per una buona utilizzazione che tenga conto degli aspetti ambientali e delle esigenze selvicolturali. In Norvegia, viene utilizzato solo il 65% dell'incremento annuo dei boschi.
2. La realizzazione di una fitta rete stradale è di particolare importanza in condizioni di terreno difficile.
3. Tenuto conto del costo per le realizzazioni stradali in terreni difficili, va posta particolare attenzione all'impiego delle tecniche di esbosco mediante verricelli e cavi.

Metodi di utilizzazione

Sui terreni facili e di media difficoltà le trattrici agricole e le trattrici a guida articolata forniscono eccellenti risultati, quando vengono impiegate su piccoli appezzamenti boschivi. Queste trattrici devono essere attrezzate con verricelli a due tamburi, con tamburi per la fune portante e la fune traente e per la fune di richiamo. Questa attrezzatura serve anche per i diradamenti (diradamento a strisce), come per l'esbosco nelle particelle trattate a taglio raso. In quest'ultimo caso, i tronchi vengono sollevati dal terreno sulla trattrice su ciascuno dei due tamburi (due carichi) e quindi la trattrice raggiunge la più vicina strada camionabile. Generalmente, nei diradamenti viene impiegata una squadra di due uomini, un abbattitore ed un conduttore di trattrice. L'abbattitore taglia e srama gli alberi, ed aiuta il conduttore della trattrice arpionando i tronchi con il gira-tronchi, durante l'esbosco con l'argano. L'abbattitore preparerà un altro carico, mentre il conduttore porta la trattrice con il carico verso la strada camionabile.

Nel taglio a raso è adatta una squadra di tre-quattro uomini: un conduttore di trattrice, due abbattitori e addetti alla sramatura, sul posto, ed un uomo rifinitore presso il punto di arrivo sulla strada camionabile. Essi lavorano in collaborazione e formano una squadra che fornisce i seguenti rendimenti:

Primo diradamento	(0.05-0.10 mc per pianta): 5-6 mc per uomo al giorno
Diradamenti successivi	(0.1-0.2 mc per pianta): 7-9 mc per uomo al giorno
Tagli rasi	(0.3-0.5 mc per pianta): 10-12 mc per uomo al giorno

Nelle cifre sopra-indicate sono comprese le seguenti operazioni: taglio, sramatura, depezzatura ed esbosco per una distanza media di trascinamento di 500 m.

I trattori forniti di argano a doppio tamburo hanno un cavo della lunghezza operativa di 120 m. In terreni ripidi è quindi necessario disporre di una rete stradale adatta al movimento delle trattrici, con distanze inferiori a 200 m.

Nei terreni più difficili è necessario fare ricorso a gru teleferiche; ma le ricerche sulle tecniche d'impiego delle teleferiche in Norvegia mostrano che si dovrebbero evitare distanze superiori a 500 m. Oltre a questa distanza il lavoro di sollevamento diventa troppo pesante per gli uomini e la produzione diminuisce notevolmente.

Gli accessi stradali per il rifornimento ed i raccordi, dove vengono impiegate le teleferiche, dovrebbero essere situati in un terreno ad una distanza complessiva inferiore a 1000 metri.

La tecnica delle gru teleferiche permette distanze di esbosco, in discesa ed in salita, fino alla strada, di circa 500 m. Esistono tre diversi tipi di teleferiche norvegesi. Tra queste le teleferiche radio-comandate VINJE e IGLAND ALP WINCH meritano particolare attenzione, poiché hanno fornito ottimi risultati. Con l'argano IGLAND ALP la produzione giornaliera è di circa 5-7 mc e poiché viene manovrato da una squadra di 3-4 uomini si hanno produzioni giornaliere di 15-21 mc. La gru teleferica radio-comandata dà una migliore produzione, di solito 6-9 mc per uomo al giorno, cioè 18-27 mc al giorno per ogni squadra formata normalmente da tre uomini. Queste cifre includono: il taglio, la sramatura, la depezzatura, l'azionamento della teleferica ed è anche compreso l'innalzamento della gru. Queste cifre sono valide per dimensioni arboree da 0.3-1.0 mc per pianta.

Un migliore risultato è stato ottenuto quando è stata meccanizzata anche la sramatura impiegando un'apposita macchina (LOGMA DELIMBER) posta alla stazione di arrivo della teleferica radio-comandata. Il complesso teleferico radio-comandato e macchina sramatrice viene azionato da tre uomini: due tagliatori-allestitori sul terreno e un operatore per la macchina sramatrice.

La produzione giornaliera ottenibile con l'abbattimento, l'esbosco ed il trasporto del legname fino all'accatastamento alla stazione di arrivo, è di 12-15 mc per uomo al giorno, cioè di 36-45 mc al giorno per squadra. Si tratta di un risultato pienamente soddisfacente, tenuto

conto delle condizioni del terreno e quindi l'attrezzatura descritta merita di venire più largamente impiegata in futuro.

Cooperazione fra piccoli proprietari forestali

Facendo ricorso all'esbosco a trazione, ogni proprietario può provvedere alle operazioni di utilizzazione della superficie boscata che gli appartiene, impiegando la propria trattrice agricola munita di argano a doppio tamburo. Su terreni molto ripidi questo metodo, come si è detto precedentemente, può trovare applicazione solo quando l'area è servita da una fitta rete stradale.

Quando si devono impiegare gru teleferiche di grandi dimensioni o macchine per la sramatura, è necessario che i proprietari forestali cooperino tra loro. Questa cooperazione deve riguardare, oltre all'attrezzatura, anche le varie fasi di lavorazione delle piante e lo sviluppo di un'adeguata rete stradale, completa di accessi e di raccordi.

L'Associazione Norvegese dei Proprietari Forestali ha dato il massimo impulso a questo tipo di cooperazione tramite il suo Ufficio centrale di Oslo, ma soprattutto mediante un'azione capillare in ogni piccolo villaggio, attraverso gli Uffici distrettuali. L'Associazione dei Proprietari Forestali provvede a contrattare ogni anno con le industrie per stabilire i prezzi del legno e l'accordo, una volta raggiunto, ha valore generale in tutta la Norvegia. L'Associazione dei Proprietari Forestali offre un servizio speciale ai suoi soci, tramite il *Dipartimento della Produzione*, che presenta i seguenti benefici:

1. Inventario e piani di lavoro per i proprietari forestali.
2. Consulenze riguardanti gli interventi selvicolturali, la pianificazione ed il tracciato della rete stradale forestale.
3. Corsi di aggiornamento sulla valutazione della produzione legnosa e sugli assorbimenti economici ricavabili.
4. Corsi di addestramento per le operazioni forestali, come: tecnica di abbattimento, tecnica di lavoro, impiego di mezzi a trazione, ecc. Durante questi corsi i proprietari vengono consigliati sulla corretta attrezzatura da usare, secondo le loro esigenze.
5. Attività diretta di utilizzazione boschiva. L'Associazione dei Proprietari Forestali acquista le attrezzature, come: trattrici, teleferiche, macchine per la sramatura, ecc. ed intraprende l'utilizzazione forestale per conto dei proprietari in base a contratti ed a prezzi molto convenienti.

L'Associazione dei Proprietari Forestali ha cominciato ad organizzare anche un'industria di lavorazione e sta gradualmente provvedendo al trasporto su lunghe distanze ed anche alla lavorazione del legno, in alcune parti del Paese.

Aspetti economici dell'utilizzazione

Negli ultimi anni, si è constatata in tutto il mondo un considerevole aumento dei costi del lavoro. Questo è stato del 12-15% annuo in Norvegia ed il costo di un lavoratore forestale è attualmente di circa 320 N. Kr. (corone norvegesi) al giorno (inclusi i contributi sociali) che corrispondono a circa 46.700 lire italiane.

L'aumento del costo delle macchine è stato più modesto, calcolato in rapporto alla potenza cavalli a ora, e, grazie all'impiego di attrezzature sempre più idonee al lavoro in foresta, queste stanno gradualmente sostituendo il lavoro manuale. Sono state introdotte macchine per la raccolta del legno, macchine per il taglio, la sramatura e la depezzatura con una produzione pari a 100-200 mc al giorno. Queste macchine sono costose e richiedono in media l'investimento di circa 1.000.000 di N. Kr. cioè 145 milioni di lire per unità.

La meccanizzazione pesante permette un'elevata produzione giornaliera e porta ad una grande concentrazione delle utilizzazioni. È evidente che queste macchine non sono molto adatte alle piccole utilizzazioni come quelle che si verificano in un'azienda forestale privata.

La tavola seguente mostra le rese produttive delle varie operazioni colturali e di utilizzazioni adottate in Norvegia:

	Condizione di terreno facile		Nuove tecniche di utilizzazione completa della pianta	
	1950 tronchi scortecciati - giornate lav. per mc	1970 tronchi interi con corteccia - gior. lav./mc	terreno ripido giornate lav./mc	terreno facile giornate lav./mc
Abbattimento, depezzatura, esbosco	0,65	0,12	0,07	0,04
Piantagione, coltivazione, manutenzione del soprassuolo	0,03	0,04	0,04	0,03
Manutenzione di strade e macchine	0,02	0,05	0,05	0,04
TOTALE	0,70	0,21	0,16	0,11

della C.E.E. n° 75/273 dell'aprile 1975, recepita con la legge 10 maggio 1976, n° 352.

Ma cosa si intende per «vocazioni naturali» di un terreno ad una data coltura, tenendo conto che si tratta in genere di terreni coltivati e incolti ex-agricoli, in cui il bosco, ma certamente anche un buon prato o pascolo — con produzioni già percepibili entro uno o due anni — possono trovare spesso una sede egualmente idonea e «naturale»? Questa «vocazione naturale» al bosco può riferirsi con sicurezza solo alle pendici più instabili, scoscese, improduttive, in cui non è possibile ottenere altre produzioni od in cui è necessario contenere l'erosione del suolo, ovvero in quelle in cui è necessario creare con l'azione della vegetazione arborea un sufficiente spessore di suolo produttivo. Inoltre, le colture legnose «a rapido accrescimento» (comunque sempre con un ciclo produttivo di 10-30 anni circa e più), possono attuarsi solo nei terreni migliori, con vocazioni colturali plurime, in concorrenza con le colture foraggere o altre colture più intensive. La vera «attitudine potenziale colturale» dei terreni montani va quindi determinata tenendo conto anche di altri parametri, a volte assai complessi, relativi all'assetto generale produttivo economico e sociale che si intende conferire ad un dato territorio, di cui però non si fa cenno nella legge. Ma tutto ciò è possibile risolvere ed indicare attraverso una carta solo se redatta in scala adeguata, quanto meno in scala 1:25.000.

I tempi e il costo di una tale carta vanno attentamente valutati anche tenendo conto della recente esperienza della redazione della «carta della montagna», prescritta dalla legge 3.12.1971 n. 1102. Tale «carta» è stata redatta dalla Soc. Geotecneco (gruppo ENI) con vaste collaborazioni specialistiche a livello universitario, in scala 1:500.000, con 6 cartografie tematiche e relative monografie regionali: a) utilizzazione suolo; b) risorse naturalistiche; c) geologia e dissesti; d) opere idrauliche e idraulico-forestali; e) limiti amministrativi; f) strutture, infrastrutture e dinamica demografica.

Pertanto appare inutile disporre la compilazione di un'altra «Carta delle destinazioni potenziali agro-silvo-forestali — (o silvo-pastorali?) —., di cui alla legge n. 352, riferita per il 95% al territorio sul quale operano le Comunità montane, identificato nella «carta della montagna».

La redazione della «carta della montagna» ha comportato quasi 5 anni di lavoro e la Carta di cui al 2° comma dell'art. 10 (della quale non è indicata la scala) dovrebbe essere redatta entro 12 mesi! Inoltre, tale Carta dovrebbe essere compilata dai Ministeri (d'intesa con la Commissione di rappresentanti regionali) e al riguardo dovranno iscriversi nel bilancio dello Stato i necessari finanziamenti, la cui entità non è precisata dall'art. 17 della legge. Si tenga presente che la redazione della «carta della montagna» ha comportato la spesa di 2.240 milioni. Sarebbe pertanto giustificato un impegno delle Regioni e delle Comunità montane a perfezionare la «carta della montagna» mediante la redazione di carte tematiche (un campione di 5 zone è stato redatto dalla Geotecneco in scala 1:25.000) strettamente collegate alle aree di intervento individuate dai piani di sviluppo delle Comunità montane.

L'art. 10 parla con grande ottimismo di «piantagioni» e di «specie» a rapido accrescimento: purtroppo in montagna tali impianti trovano una idonea collocazione solo in casi particolari. Spesso la pendenza, la propensione al dissesto, impediscono di adottare quelle soluzioni così ottimistiche a cui sembra riferirsi il legislatore.

Le migliori aree veramente «vocate» a tali colture sono da tempo già utilizzate (pioppeti, eucalipteti, ecc.) e si trovano ubicate nelle dolci colline e nelle pianure. Le piantagioni a rapido accrescimento esigono metodi di impianto e impegni di coltivazione non facili da affrontare nei terreni montani anche ex-agricoli. In molti casi ci si dovrà accontentare, con maggiore realismo, di impiegare specie forestali montane, forse più lente, ma meno esigenti e capaci di creare boschi biologicamente più stabili. Non che dette piantagioni non si possano o si debbano fare, solo che è troppo semplicistico pretendere di precisare «le modalità per l'individuazione delle zone da destinare a piantagioni di specie legnose a rapido accrescimento», anche per i motivi sopra accennati, puntando chiaramente sulla larga diffusione di dette colture.

Il «miglioramento dei boschi esistenti» (già pronti per fornire subito, e senza incertezza vocazionali, del buon legno e un sicuro lavoro) viene invece sacrificato nel testo in esame. Se ne accenna in modo confuso (miglioramento della «selvicoltura» esistente (!)) nel I comma dell'articolo, nei riguardi della «tutela dell'ambiente in genere», del dissesto idrogeologico in particolare» e nel III comma in modo assai poco chiaro, quasi che le conversioni e le trasformazioni dovessero essere attuate nell'ambito degli indirizzi di tutela e valorizzazione dei «parchi» esistenti e non per migliorare la produzione legnosa dei boschi. In proposito, perché comprendere negli indirizzi del CIPAA gli «interventi di competenza nazionale necessari alla valorizzazione e tutela dei "parchi"...»? Si intende attuare «parchi» così importanti per la produzione legnosa? Non basta la normativa, peraltro confusa, della legge 1.3.1975, n° 47 per gli incendi boschivi e quella recentissima degli artt. 69, 71 e 83 del D.P.R. n° 616? Non conviene affrettare i tempi per emanare la legge-quadro in materia, prevista entro il 1979?

Inoltre, perché confondere la sistemazione idraulico-forestale con la forestazione produttiva, con il rischio di destinare i pochi fondi disponibili a costose opere intensive di sistemazione, che si dovrebbero invece affrontare con altre leggi specifiche come è stato motivatamente rilevato dal Convegno dell'Euroforesta (Verona, giugno 1977)?

V comma: è una ripetizione di quanto già contenuto nel D.P.R. 24.7.1977 n° 616, art. 73. Il richiamo appare superfluo ove non si voglia sottintendere l'intenzione di avvalersi del C.F.S. per gli interventi diretti e non si intenda provvedere —come si dovrebbe — attraverso le Comunità montane.

Nel VI comma viene opportunamente mantenuto l'istituto del consorzio obbligatorio tra proprietari e conduttori di terreni: questo Consorzio doveva essere però incluso nell'elenco dei beneficiari di cui all'articolo 7, III comma.

Infine, ci preme rilevare che, inspiegabilmente, nell'art. 15 non vi è alcun accenno alla legge 3.12.1971 n° 1102 e, in particolare, ai piani di sviluppo economico-sociali delle Comunità montane, documenti ufficiali che avrebbero lo specifico compito di individuare e coordinare gli interventi pubblici e le iniziative nei settori citati nell'articolo!

Il Senato, all'atto dell'approvazione della legge, ha approvato un ordine del giorno, relativo ai problemi delle zone montane, proposto dal socialista sen. avv. Fabio Fabbri, vice presidente della Commissione Agricoltura; col quale si *impegna il Governo* ad operare affinché:

1) si tenga conto, nella definizione degli interventi destinati ai territori montani, dei piani di sviluppo approvati dalle comunità montane e delle indicazioni programmatiche elaborate dall'UNCEM;

2) sia inoltre riservata, ai sensi dell'articolo 16 della legge 3 dicembre 1971, n. 1102, e nell'ambito di ciascun settore di intervento, un'aliquota di finanziamento da destinare ad iniziative da attuarsi nei territori montani;

3) sia utilizzata, per la pianificazione delle attività in tali territori, la Carta della montagna già a disposizione, evitando al riguardo, ulteriori inutili spese per nuovi strumenti cartografici.

Impegna infine il Governo a presentare quanto prima al Parlamento un organico disegno di legge che affronti, in modo completo e con adeguati finanziamenti, i problemi della rinascita della montagna e della collina, intimamente connessi a quelli della difesa attiva del suolo e dell'uso programmato delle acque.

(u.b. e g.p.)

Coordinamento degli interventi pubblici in agricoltura

Approvata dal Senato senza modifiche la proposta di legge che interessa direttamente i territori montani

Nel numero 3 (maggio-giugno) dello scorso anno, nella rivista veniva riportato integralmente il testo della proposta di legge governativa sul «coordinamento degli interventi pubblici nel settore della zootecnia, della produzione ortofrutticola, della forestazione e dell'irrigazione», corredato da un ampio commento.

Dopo l'approvazione della Camera (avvenuta il 3 novembre con 327 voti favorevoli, 22 contrari e 3 astensioni) il Senato, che ha approvato la legge nella seduta del 20 dicembre 1977, non ha ritenuto di accogliere alcun emendamento, nemmeno la richiesta della Commissione Bilancio che aveva condizionato il parere favorevole alla specificazione nell'art. 17 che la copertura dell'onere di 670 miliardi per il 1968 fosse riferita per 515 miliardi al Capitolo 9001 e per 155 miliardi al Capitolo 4670. Anche la richiesta dei senatori della Provincia autonoma di Bolzano, a cui si era associato il Senatore della Valle d'Aosta, per il rispetto della vigente legislazione costituzionale per le Province autonome e per le Regioni a statuto speciale, è stata disattesa con la stupefacente risposta «né la legge ordinaria né il comportamento del Governo possono venir meno all'osservanza di norme costituzionali». Non si comprende allora perché Parlamento e Governo non ne tengano conto nel momento in cui approvano leggi che formalmente disattendono tali norme e che inevitabilmente provocano ricorsi alla Corte Costituzionale!

In sede di Commissione Agricoltura, alla Camera, il testo governativo è stato esaminato unitamente alle proposte di legge «Piano pluriennale di sviluppo della arboricoltura industriale da legno» (n° 863), presentato da Salvatori ed altri, e ai «provvedimenti urgenti per aumentare la produzione legnosa», (n° 956) presentato da Bortolani ed altri.

La proposta di legge governativa è stata modificata in sede di Commissione anche nell'oggetto («Coordinamento degli interventi pubblici nei settori della zootecnia, della produzione ortofrutticola, della forestazione, della irrigazione, delle grandi colture mediterranee, della viti-vinicoltura e della utilizzazione e valorizzazione dei terreni collinari e montani») ed ha subito ulteriori modificazioni particolarmente per quanto riguarda la durata dei piani (art. 1), i rapporti tra «piano nazionale» e «programmazione regionale», e i compiti del CIPAA (artt. 3 e 6), la programmazione degli interventi di competenza statale (art. 3), il coordinamento dei programmi regionali di settore e generali (art. 5), le figure dei beneficiari (art. 7); le indicazioni per i nuovi settori d'intervento inclusi nella legge (colture arboree mediterranee, vitivinicoltura, utilizzazione dei terreni in collina e montagna), i termini per la comunicazione dei finanziamenti (art. 17), per la presentazione del piano nazionale (art. 19), ecc.

Gli interventi nel settore della forestazione sono regolati dagli artt. 7 e 10.

Nell'art. 7 vengono indicati come beneficiari «le Comunità montane, i Comuni singoli o associati ed i loro consorzi, le aziende speciali, i Consorzi forestali, le cooperative ed i loro consorzi, gli imprenditori agricoli a titolo principale, nonché le società forestali costituite per una durata non inferiore ad anni 18». Il medesimo articolo indica inoltre dettagliatamente gli atti delle Cooperative e delle Società forestali che possono essere ammessi a beneficio del pagamento in misura fissa delle imposte di registro ed ipotecarie.

L'articolo 10 introduce importanti innovazioni rispetto alla proposta governativa che, pur manifestando alcune preoccupazioni od intenzioni del legislatore, rendono il nuovo testo in alcuni punti poco chiaro e le norme in esso contenute di più difficile applicazione. Probabilmente ciò è una conseguenza dello sforzo di mediare diverse proposte.

Nel 1° comma, ad esempio, la norma che consente di trasferire al rimboschimento, anche se con essenze legnose di pregio, terreni ben vocati all'agricoltura e alla zootecnia, che non siano abbandonati, costituisce un errore di impostazione programmatica della legge, in contrasto con le sue stesse finalità di rianimazione dell'agricoltura.

Viene impiegato (nel II comma) il complesso parametro «vocazione naturale» dei terreni per individuare la loro destinazione colturale; non solo, ma entro 12 mesi il CIPAA, d'intesa con la Commissione di cui all'art. 4 della legge, dovrebbe provvedere alla compilazione della carta delle «destinazioni potenziali» colturali delle zone montane e di quelle svantaggiate, di cui alla direttiva

della C.E.E. n° 75/273 dell'aprile 1975, recepita con la legge 10 maggio 1976, n° 352.

Ma cosa si intende per «vocazioni naturali» di un terreno ad una data coltura, tenendo conto che si tratta in genere di terreni coltivati e incolti ex-agricoli, in cui il bosco, ma certamente anche un buon prato o pascolo — con produzioni già percepibili entro uno o due anni — possono trovare spesso una sede egualmente idonea e «naturale»? Questa «vocazione naturale» al bosco può riferirsi con sicurezza solo alle pendici più instabili, scoscese, improduttive, in cui non è possibile ottenere altre produzioni od in cui è necessario contenere l'erosione del suolo, ovvero in quelle in cui è necessario creare con l'azione della vegetazione arborea un sufficiente spessore di suolo produttivo. Inoltre, le colture legnose «a rapido accrescimento» (comunque sempre con un ciclo produttivo di 10-30 anni circa e più), possono attuarsi solo nei terreni migliori, con vocazioni colturali plurime, in concorrenza con le colture foraggere o altre colture più intensive. La vera «attitudine potenziale colturale» dei terreni montani va quindi determinata tenendo conto anche di altri parametri, a volte assai complessi, relativi all'assetto generale produttivo economico e sociale che si intende conferire ad un dato territorio, di cui però non si fa cenno nella legge. Ma tutto ciò è possibile risolvere ed indicare attraverso una carta solo se redatta in scala adeguata, quanto meno in scala 1:25.000.

I tempi e il costo di una tale carta vanno attentamente valutati anche tenendo conto della recente esperienza della redazione della «carta della montagna», prescritta dalla legge 3.12.1971 n. 1102. Tale «carta» è stata redatta dalla Soc. Geotecneco (gruppo ENI) con vaste collaborazioni specialistiche a livello universitario, in scala 1:500.000, con 6 cartografie tematiche e relative monografie regionali: a) utilizzazione suolo; b) risorse naturalistiche; c) geologia e dissesti; d) opere idrauliche e idraulico-forestali; e) limiti amministrativi; f) strutture, infrastrutture e dinamica demografica.

Pertanto appare inutile disporre la compilazione di un'altra «Carta delle destinazioni potenziali agro-silvo-forestali — (o silvo-pastorali?) —., di cui alla legge n. 352, riferita per il 95% al territorio sul quale operano le Comunità montane, identificato nella «carta della montagna».

La redazione della «carta della montagna» ha comportato quasi 5 anni di lavoro e la Carta di cui al 2° comma dell'art. 10 (della quale non è indicata la scala) dovrebbe essere redatta entro 12 mesi! Inoltre, tale Carta dovrebbe essere compilata dai Ministeri (d'intesa con la Commissione di rappresentanti regionali) e al riguardo dovranno iscriversi nel bilancio dello Stato i necessari finanziamenti, la cui entità non è precisata dall'art. 17 della legge. Si tenga presente che la redazione della «carta della montagna» ha comportato la spesa di 2.240 milioni. Sarebbe pertanto giustificato un impegno delle Regioni e delle Comunità montane a perfezionare la «carta della montagna» mediante la redazione di carte tematiche (un campione di 5 zone è stato redatto dalla Geotecneco in scala 1:25.000) strettamente collegate alle aree di intervento individuate dai piani di sviluppo delle Comunità montane.

L'art. 10 parla con grande ottimismo di «piantagioni» e di «specie» a rapido accrescimento: purtroppo in montagna tali impianti trovano una idonea collocazione solo in casi particolari. Spesso la pendenza, la propensione al dissesto, impediscono di adottare quelle soluzioni così ottimistiche a cui sembra riferirsi il legislatore.

Le migliori aree veramente «vocate» a tali colture sono da tempo già utilizzate (pioppeti, eucalipteti, ecc.) e si trovano ubicate nelle dolci colline e nelle pianure. Le piantagioni a rapido accrescimento esigono metodi di impianto e impegni di coltivazione non facili da affrontare nei terreni montani anche ex-agricoli. In molti casi ci si dovrà accontentare, con maggiore realismo, di impiegare specie forestali montane, forse più lente, ma meno esigenti e capaci di creare boschi biologicamente più stabili. Non che dette piantagioni non si possano o si debbano fare, solo che è troppo semplicistico pretendere di precisare «le modalità per l'individuazione delle zone da destinare a piantagioni di specie legnose a rapido accrescimento», anche per i motivi sopra accennati, puntando chiaramente sulla larga diffusione di dette colture.

Il «miglioramento dei boschi esistenti» (già pronti per fornire subito, e senza incertezza vocazionali, del buon legno e un sicuro lavoro) viene invece sacrificato nel testo in esame. Se ne accenna in modo confuso (miglioramento della «selvicoltura» esistente (!)) nel I comma dell'articolo, nei riguardi della «tutela dell'ambiente in genere», del dissesto idrogeologico in particolare» e nel III comma in modo assai poco chiaro, quasi che le conversioni e le trasformazioni dovessero essere attuate nell'ambito degli indirizzi di tutela e valorizzazione dei «parchi» esistenti e non per migliorare la produzione legnosa dei boschi. In proposito, perché comprendere negli indirizzi del CIPAA gli «interventi di competenza nazionale necessari alla valorizzazione e tutela dei "parchi"...»? Si intende attuare «parchi» così importanti per la produzione legnosa? Non basta la normativa, peraltro confusa, della legge 1.3.1975, n° 47 per gli incendi boschivi e quella recentissima degli artt. 69, 71 e 83 del D.P.R. n° 616? Non conviene affrettare i tempi per emanare la legge-quadro in materia, prevista entro il 1979?

Inoltre, perché confondere la sistemazione idraulico-forestale con la forestazione produttiva, con il rischio di destinare i pochi fondi disponibili a costose opere intensive di sistemazione, che si dovrebbero invece affrontare con altre leggi specifiche come è stato motivatamente rilevato dal Convegno dell'Euroforesta (Verona, giugno 1977)?

V comma: è una ripetizione di quanto già contenuto nel D.P.R. 24.7.1977 n° 616, art. 73. Il richiamo appare superfluo ove non si voglia sottintendere l'intenzione di avvalersi del C.F.S. per gli interventi diretti e non si intenda provvedere —come si dovrebbe — attraverso le Comunità montane.

Nel VI comma viene opportunamente mantenuto l'istituto del consorzio obbligatorio tra proprietari e conduttori di terreni: questo Consorzio doveva essere però incluso nell'elenco dei beneficiari di cui all'articolo 7, III comma.

Infine, ci preme rilevare che, inspiegabilmente, nell'art. 15 non vi è alcun accenno alla legge 3.12.1971 n° 1102 e, in particolare, ai piani di sviluppo economico-sociali delle Comunità montane, documenti ufficiali che avrebbero lo specifico compito di individuare e coordinare gli interventi pubblici e le iniziative nei settori citati nell'articolo!

Il Senato, all'atto dell'approvazione della legge, ha approvato un ordine del giorno, relativo ai problemi delle zone montane, proposto dal socialista sen. avv. Fabio Fabbri, vice presidente della Commissione Agricoltura; col quale si *impegna il Governo* ad operare affinché:

1) si tenga conto, nella definizione degli interventi destinati ai territori montani, dei piani di sviluppo approvati dalle comunità montane e delle indicazioni programmatiche elaborate dall'UNCEM;

2) sia inoltre riservata, ai sensi dell'articolo 16 della legge 3 dicembre 1971, n. 1102, e nell'ambito di ciascun settore di intervento, un'aliquota di finanziamento da destinare ad iniziative da attuarsi nei territori montani;

3) sia utilizzata, per la pianificazione delle attività in tali territori, la Carta della montagna già a disposizione, evitando al riguardo, ulteriori inutili spese per nuovi strumenti cartografici.

Impegna infine il Governo a presentare quanto prima al Parlamento un organico disegno di legge che affronti, in modo completo e con adeguati finanziamenti, i problemi della rinascita della montagna e della collina, intimamente connessi a quelli della difesa attiva del suolo e dell'uso programmato delle acque.

(u.b. e g.p.)

VANTAGGI PRESENTATI DAL SISTEMA DI INERBIMENTO «VERDYOL» CON IDROSEMINA MECCANICA PER IL CONSOLIDAMENTO DI SCARPATE E PER IL CONTROLLO DELL'EROSIONE DELL'ACQUA E DEL VENTO

Il sistema VERDYOL presenta i seguenti notevoli vantaggi rispetto ad altri trattamenti similari.

1. - **Semplicità:** basta un solo passaggio dell'idroseminatrice per esaurire il trattamento. Solo in casi particolarmente difficili può essere necessario un secondo passaggio.

2. - **Effetto immediato:** il consolidamento del suolo inizia immediatamente alla superficie dopo il trattamento, per effetto della sostanza colloidale naturale aggiunta alla miscela spruzzata che consente ai semi, ai fertilizzanti ed al «mulch» (coltre) di aderire al suolo quasi come fossero ad esso incollati. Le intemperie, anche violente, che dovessero sopravvenire subito dopo il trattamento non disperderanno quanto depositato né ridurranno minimamente gli effetti. Il consolidamento totale del suolo si avrà poi dopo la germinazione dei semi scelti tra quelli più atti a sviluppare radici lunghe che consentano di legare il sottosuolo fino a 40-50 cm. di profondità, quanto basta, cioè, ad assicurarne la sua stabilità.

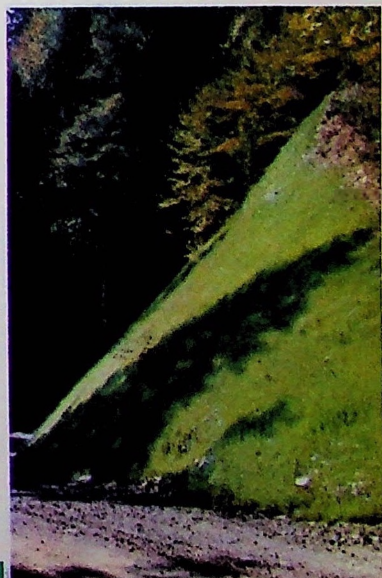
3. - **Sviluppo sicuro della coltre erbosa:** il sistema VERDYOL comprende anche uno studio preliminare delle condizioni del suolo da trattare da parte di un «team» di agronomi specializzati.
Da tale studio dipende soprattutto la scelta dei tipi e le quantità di semi oltre alle percentuali di prodotti da usare. Tale studio assume una particolare importanza quando i terreni siano a basso o alto pH, oppure argillosi, o sabbiosi, o senza humus, in presenza di ghiaia o di rocce, in zone troppo o poco esposte, ecc. La formazione del tappeto erboso è assicurata dall'impiego di fertilizzanti speciali a lentissima cessione che somministrano alla pianticella in crescita alimento costante per un anno, con conseguente germinazione precoce e crescita più veloce dell'erba.

4. - **Trattamento più rapido di vaste superfici:** la macchina idroseminatrice contiene fino a 6000 litri di miscela da irrorare in ragione di 1,5 litri per mq.: quindi una carica è sufficiente per inerbare 4000 mq. Ora, se il rifornimento d'acqua è vicino ed agevole (da lago, canale o corso d'acqua) sono possibili fino a 5-6 cariche al giorno sufficienti per inerbare fino a 20/24.000 mq. al giorno di scarpate con pendenze anche molto ripide e sino a 30-40 m. di altezza. Il getto è potente operando su un raggio di circa 50 metri.

5. - **Migliore aspetto del paesaggio:** a differenza del sistema all'idrobitume, con il metodo VERDYOL, le superfici trattate, anziché apparire tristemente cupe, dopo poco tempo (se c'è pioggia e sole, bastano solo 3-4 settimane) si rivestono di una bella coltre verde che si infoltisce sempre più, abbellendo il paesaggio. Tra i semi si potrà aggiungere quelli di arbusti (ginestra, rose selvatiche, ecc.) che conferiranno all'ambiente naturale, a suo tempo, un aspetto ancor migliore.

6. - **Minor spesa:** l'aver ridotto il lavoro a un solo passaggio richiedente due soli operatori, riduce il costo rispetto a quei trattamenti, come l'idrobitume, che richiedono due o più passaggi con un numero maggiore di operatori.

Poche settimane dalla semina



Sottoponete i vostri problemi alla:

FRANCHI S.p.A. SEMENTI PIANTE
via San Bernardino, 120
24100 BERGAMO
telefono (035) 24.20.23
telex 30245

Concessionaria per l'Italia della:

VERDYOL INTERNATIONAL AG.
4123 ALLSCHWILL (Svizzera)
telefono (061) 38.47.27
telex 62665

L'attuazione delle direttive comunitarie agricole in Toscana Liguria e Marche

GIUSEPPE PIAZZONI

Le Regioni Toscana, Liguria e Marche hanno promulgato le leggi di attuazione delle quattro direttive comunitarie agricole. Le leggi recano le date, rispettivamente, del 7 settembre, 6 ottobre e 28 ottobre, ma la data di approvazione da parte dei Consigli regionali risale per la Toscana al 15 marzo 1977, con due successive approvazioni dopo rinvii del Governo e della CEE in data 26 aprile e 26 agosto, per la Liguria al 25 maggio e per le Marche al 14 giugno.

Il rinvio governativo della legge toscana e il ritardo nel «visto» della CEE per le altre Regioni sono motivati, in questi come in altri casi analoghi (la legge delle Puglie è da tempo in attesa del «visto»), dal tentativo delle regioni di correggere talune impostazioni comunitarie o statali con riferimento alla realtà regionale e agli orientamenti politici emergenti in varie sedi per il superamento dell'attuale politica delle strutture agricole.

Abbiamo rilevato nel precedente articolo(1) come accanto a questi aspetti politici esistano impreparazioni ed improvvisazioni in talune regioni in ordine alla gestione del complesso settore agricolo per cui si sommano ritardi a ritardi, con conseguenti residui passivi e grave pregiudizio per una effettiva ripresa dell'attività primaria, specie in zone montane e depresse nelle quali l'agricoltura e la forestazione assolvono ad un importante ruolo produttivo e anche sociale, per il mantenimento di popolazione in territori che se abbandonati provocano ricorrenti disastri ad ogni grande precipitazione d'acqua in breve volgere di ore.

L'esame delle tre leggi regionali suddette evidenzia queste incertezze, derivanti anche da residue mentalità strettamente burocratiche per cui, ad esempio, si prescrivono complesse ed inutili procedure nelle Marche, con atto sottoscritto e autenticato da notaio, per ottenere l'indennità compensativa, (art. 47 LR 42 del 28/10/77), o vengono stabilite date diverse per la presentazione delle domande e la concessione dei contributi (Liguria e Marche al 31 gennaio, Toscana ogni fine trimestre, Lombardia e Trentino al 31 gennaio, Piemonte e Alto Adige al 31 marzo; l'Emilia non indica termini) per cui diverrà molto difficile al Ministero avere dati tempestivi e comparabili da trasmettere a Bruxelles per ottenere i contributi e programmare i successivi interventi.

Le incertezze politiche derivano, ad esempio, dalla legge della Liguria che stabilisce (art. 14 LR 6.10.77 n° 41) dal 1° gennaio 1978 la delega alle Comunità montane e ai comuni singoli o associati con riserva di disciplinarne l'esercizio con successivi provvedimenti legislativi e successivamente, con legge in corso di promulgazione, ha spostato il termine al 1° luglio 1978.

Esaminando il contenuto delle tre leggi regionali, limitatamente al riferimento ai territori montani destinatari della IV direttiva, si possono notare norme differenti, in taluni casi limitative, in altri estensive della normativa CEE, la cui applicazione peraltro, dopo le prime esperienze, e in attesa di radicali riforme, ha subito qualche modifica tacitamente approvata sia da Roma che da Bruxelles(2).

I termini per la presentazione delle domande per l'indennità compensativa, come abbiamo visto, divergono e non tutte le regioni (nel caso, Liguria e Marche) hanno fissato termini per la conclusione delle pratiche in sede regionale e la liquidazione dell'indennità compensativa o di altri contributi.

Le condizioni per l'ammissibilità all'indennità per le aziende montane sono state ingiustamente limitate dalle leggi delle Marche e della Toscana; la prima ha stabilito che occorre dedicare il 30% del tempo all'attività agricola, mentre la legge 10.5.1976, n° 352, non prevede alcun tempo minimo, limitandosi a stabilire (art. 8) che anziché i 2/3 di tempo fissati dalla legge 153/75 il lavoratore possa dedicarvi il 50% se trattasi di azienda montana che presenti il piano di sviluppo, piano comunque non necessario per ottenere l'indennità compensativa. La legge toscana ha dato priorità, in contrasto con la direttiva e la legge 352, alla concessione dell'indennità alle aziende che presentino il piano di svi-

(1) Cfr. «Dodici regioni non applicano le direttive comunitarie agricole» sul n° 6/1977 di questa rivista, pag. 63.

(2) Ad esempio, la legge della Liguria stabilisce una deroga — che per l'Emilia ha trovato qualche difficoltà per essere accettata — per la riduzione da 2/3 al 50% del tempo dedicato all'agricoltura per le aziende di pianura, parificandole a quelle montane, per favorire la conduzione a part-time.

luppo, mentre una caratteristica fondamentale della direttiva per la montagna è di garantire tale indennità a tutte le aziende, con almeno tre ettari di superficie, anche considerata quella di utilizzo collettivo, e con impegno di «presenza» per un quinquennio.

La misura dell'indennità per UBA è fissata in Liguria nell'importo massimo di 52,50 UC per le aziende fino a 5 capi di bestiame e in 30 UC per le altre, mentre per le aziende senza bestiame l'indennità è ridotta al minimo consentito di 16 UC, penalizzando così le aziende interessate. Nelle Marche l'importo è di 52,50 UC sia per aziende fino a 10 capi che per quelle fino a 10 ettari (senza bestiame), ridotto al 50% per aziende da 11 a 20 capi o ettari e a 16 UC per gli altri casi. In Toscana la legge demanda alla Giunta regionale di proporre al Consiglio, entro 90 giorni dall'entrata in vigore della legge (anche qui il termine non è stato rispettato), la determinazione degli importi, ritardando ulteriormente gli adempimenti, col rischio che l'indennità per il 1977 non sia possibile erogarla in tempo per ottenere il rimborso dallo Stato e dalla CEE (lo stanziamento per questa Regione è di 1.690.622.000).

Per la gestione di tutti gli interventi le regioni devono prevedere la costituzione di comitati consultivi con le rappresentanze delle categorie interessate. La legge delle Marche prevede comitati comunali (o di Comunità montane o di gruppi di comuni che gestiscano la delega loro affidata dalla regione) composti di 9 persone, presieduti dal rappresentante dell'ente delegato; quella della Toscana e della Liguria (quest'ultima fino alla definizione delle deleghe) commissioni provinciali presiedute nel primo caso dal rappresentante della Provincia e nel secondo dall'Ispettore provinciale dell'agricoltura e con numerosi componenti (da 15 a 20).

La delega alle Comunità montane delle funzioni amministrative concernenti l'applicazione delle direttive comunitarie, — sollecitata dall'U.N.C.E.M. e finora concessa e positivamente sperimentata in Lombardia, Piemonte ed Emilia-Romagna — viene indicata dalla legge ligure (avrà effetto dal 1° luglio 1978), mentre la legge delle Marche la assegna ai comuni, anche mediante associazione consortile (per cui le Comunità montane potranno gestirla, pur con qualche limitazione dovuta alla non coincidenza territoriale con i comprensori, superata ora da una disposizione transitoria dell'art. 61). Alle Comunità montane marchigiane è assegnata la delega per la gestione degli investimenti collettivi. La Regione Toscana — pur avendo già delegato alle Comunità montane competenze in materie impegnative quali la gestione del patrimonio forestale regionale — intende gestire direttamente le quattro direttive (per cui le domande saranno presentate agli ispettorati provinciali agrari) e ha delegato alle Provincie le sole competenze in materia di qualificazione professionale. La motivazione politica della mancata delega è l'attesa della costituzione dei comprensori.

Le Comunità montane sono in grado già oggi di gestire anche questa delega regionale e la sollecitano.

Per quanto attiene gli interventi per le infrastrutture — per i quali abbiamo finora invano chiesto finanziamenti aggiuntivi regionali, data la scarsità dei fondi statali — uno spiraglio è dato dalla legge toscana (art. 43) la quale oltre a stabilire, come in altre regioni, l'inclusione nei programmi-stalcio annuali delle Comunità montane (ex legge 1102) l'indicazione di tali opere, assegna al Consiglio regionale la determinazione, insieme all'approvazione dei suddetti programmi delle Comunità, dell'importo dei finanziamenti. Purtroppo la legge rinvia la determinazione dei fondi necessari per tali interventi, come di altri inerenti la IV direttiva, non essendo noti al momento dell'approvazione della legge i finanziamenti statali, deliberati dal CIPE per la prima volta solo in data 19 ottobre 1977 (3).

La legge delle Marche stabilisce, come quella toscana, l'inclusione delle infrastrutture nei programmi delle Comunità, che devono essere presentati entro il 31 dicembre 1977. I fondi relativi, derivanti dalle sole assegnazioni statali, saranno ripartiti per il 50% secondo gli indici usati per il riparto dei fondi della legge 1102 e per la restante parte in base ai programmi presentati dalle stesse Comunità montane.

I fondi assegnati dallo Stato per il 1977 (che potranno essere utilizzati, essendo perenti quelli relativi al 1976) assommano a lire 205.616.000 per la Toscana e 118.493.000 per le Marche.

La legge della Liguria ignora totalmente gli interventi per le infrastrutture, nonostante le precise indicazioni della legge 352 e l'assegnazione avuta dal CIPE, sia pure nella modesta entità di lire 87.163.000 per il 1977.

Per gli investimenti collettivi vanno segnalate le norme della legge toscana, che prevedono l'inclusione nei programmi delle Comunità montane, su richiesta degli operatori agricoli, di «interventi relativi ad opere di iniziativa privata» (art. 45 LR 7/9/1977, n. 71), e le norme della legge ligure che allargano gli interventi ad «acquisto di terreni o acquisizione in uso a lunga scadenza sotto qualsiasi forma, con obbligo di miglioria, da parte di comuni, provincie, comunità montane e cooperative di allevatori... per la ricomposizione di fondi frammentati ed il recupero di terre inutilizzate o scarsamente utilizzate, con particolare riferimento all'acquisizione, a norma dell'art. 9 della legge 3/12/1971, n. 1102, di terreni da destinare a prati e pascoli» (art. 25, f, LR cit.). Altra norma contenuta nella legge della Toscana (art. 62 LR cit.) relativa all'acquisizione delle terre, prevede che le Comunità montane e i comprensori, presentino al Consiglio regionale programmi annuali di acquisizione di terreni, da disporsi da parte dell'organismo fondiario (Ente di sviluppo) e da destinarsi, sulla base dei programmi suddetti, al miglioramento delle strutture agricole, ad operazioni di riordino fondiario e di accorpamento, nonché «a piani di rimboschimento, a fini ricreativi, sportivi, turistici e di conservazione e miglioramento ambientale» (art. 62 LR cit.).

Tra le leggi regionali approvate in precedenza, in materia di acquisizione di terreni, solo la legge provinciale di Bolzano (LP 23/12/1976, n. 62, art. 8) stabilisce contributi agli imprenditori che presentino il piano di sviluppo per acquisto terreni «per interventi volti al miglioramento degli alpeggi».

La norma per l'acquisizione dei terreni con il contributo comunitario è contenuta nell'art. 12 della legge 352/76 (di recepimento della IV direttiva), ma è riferita solo ad acquisti «da parte di provincie, comuni, comunità montane e cooperative di allevatori», se necessari per l'attuazione di vari interventi per l'incremento delle produzioni foraggere, per ricomposizioni fondiarie, recupero di terre scarsamente utilizzate, nonché all'acquisizione dei terreni per i fini di cui al ricordato art. 9 della legge istitutiva delle Comunità montane.

Un'ultima osservazione si riferisce alla norma contenuta nella legge della Toscana per privilegiare i giovani, fino ai 35 anni, assegnando loro una «indennità annua integrativa regionale», purché l'azienda abbia il piano di sviluppo. L'indennità è concessa per tutta la durata del piano (6 anni in pianura e 9 in montagna), ma la entità è da determinare dal Consiglio regionale «in relazione alle risorse finanziarie disponibili» (art. 40 LR cit.) che non risultano ancora indicate nel bilancio regionale. L'età degli imprenditori (non meglio precisata, ma si suppone giovanile) è anche indicata (art. 39 LR cit.) tra le condizioni per beneficiare dell'indennità compensativa, pur non essendo questa norma prevista dalla legge 352, che non pone condizioni di priorità.

Finora solo la legge regionale del

(3) Cfr. la tabella dei finanziamenti assegnati alle Regioni per il 1976/77 pubblicata nel richiamato articolo sul precedente numero della rivista.

Piemonte ha stabilito una indennità per i giovani titolari di aziende agricole di collina e montagna, fino a 35 anni, determinandola in lire 500.000 annue, alle stesse condizioni della Toscana, aggiungendo le forme associate di gestione e dando ai giovani suddetti la precedenza nell'assegnazione delle terre da parte dell'organismo fondiario (art. 22 LR 22.2.1977, n° 15). Una precedente legge dell'Emilia-Romagna, la cui applicazione è ora cessata con la nuova legge sulle direttive comunitarie, stabiliva per i giovani conduttori di aziende montane (fino a 45 anni) varie priorità nell'erogazione dei contributi.

Concludendo questo esame della più recente legislazione regionale sulle direttive comunitarie, non resta che ribadire quanto si è avuto modo di scrivere in precedenza: sollecitare in primo luogo le Regioni e le Comunità montane nelle quali le leggi sono operanti a darvi completa e sollecita applicazione, superando ostacoli burocratico-funzionali purtroppo insiti nella legge e presenti nelle strutture operative regionali; le Regioni — e sono ben dodici ancora — inadempienti legiferino con l'urgenza che esige la drammatica crisi economica in cui si trova il Paese, della quale le zone montane, come sempre, soffrono più di altre.

RIUNIONI DELLA GIUNTA ESECUTIVA E DEI CAPI GRUPPO CONSILIARI

La Giunta esecutiva si è riunita a Roma il 15 dicembre con la partecipazione del Collegio revisori e dei capi gruppo del Consiglio nazionale.

La Giunta ed i Capi gruppo si sono nuovamente riuniti il 25 gennaio.

Nella seduta del 15 dicembre è stato definito il programma della 2ª assemblea nazionale, convocata a Torino il 17-18 febbraio, e si sono approvati l'assestamento del bilancio 1977 e il bilancio preventivo 1978.

Il Presidente dr. Martinengo ha illustrato le linee generali della relazione da tenersi all'assemblea e del dibattito che dopo lo svolgimento della tavola rotonda potrà svilupparsi per l'approfondimento della posizione della Comunità montana nella riforma dell'ordinamento degli enti locali.

Nella discussione sono intervenuti i vice Presidenti on. Bettiol, on. Della Briotta e Gonzi, i membri della Giunta cav. uff. Cascinari e dr. Pompei ed i capi gruppo on. Sboarina (DC), sen. Scutari (PCI), prof. Aloisi (PSI) e geom. Santori (PLI).

Sulla situazione finanziaria dell'Unione hanno riferito il vice Presidente Gonzi e il Segretario generale. Sono intervenuti nella discussione anche il Presidente del Collegio revisori dr. Trozzi e il revisore Berardi. La Giunta ha approvato il bilancio preventivo 1978 confermando le quote associative in atto nel 1977, con riserva, ove non intervenisse l'attesa approvazione della proposta di legge per il finanziamento statale alle Associazioni nazionali degli enti locali, di riesaminare il problema investendone anche l'assemblea nazionale.

La Giunta ed i Capi gruppo hanno anche discusso sul rifinanziamento della legge 1102, sui provvedimenti urgenti per la finanza locale e sull'attuazione dei decreti delegati della legge 382.

Nella seduta del 25 gennaio la Giunta ed i Capi gruppo hanno discusso il contenuto della relazione generale che il Presidente illustrerà a nome della Giunta all'apertura dell'assemblea nazionale.

ATTIVITÀ DELLE DELEGAZIONI REGIONALI

Il Consiglio della Delegazione regionale emiliana si è riunito a Bologna il 5 e il 15 novembre. Alla seduta del 15 novembre ha presenziato il neo-Presidente dell'UNCEM dr. Martinengo, accompagnato dal Segretario generale Piazzoni.

Il Consiglio ha accolto le dimissioni presentate dal Presidente Bruno Drusilli, motivate dagli impegni di funzionario nella Federazione PCI di Bologna, ed ha eletto a Presidente Emilio Debbi (PCI), Assessore provinciale di Modena, già Consigliere regionale.

Al posto di Drusilli in seno al Consiglio e alla Giunta della Delegazione subentra il nuovo Presidente della Comunità montana Appennino Bolognese n. 1 Romano Monari.

* * *

La Delegazione regionale del Lazio ha tenuto l'assemblea il 15 dicembre a Roma presso la sede della Regione con la partecipazione del Presidente nazionale dr. Martinengo. La Regione era rappresentata dagli assessori agli Enti locali, signora Colombini, e all'agricoltura, Bagnato. Presenti anche alcuni consiglieri regionali.

Hanno svolto relazioni il Presidente della Delegazione regionale prof. Antonini, il vice Presidente ins. Serafini e il Presidente della Conferenza delle Comunità montane prof. Pizzicaroli.

La Giunta esecutiva della Delegazione si è riunita il 19 gennaio per nominare il proprio rappresentante nella Commissione regionale per la preparazione delle leggi di attuazione del DPR 616 e nella Consulta regionale per la bonifica. La Giunta ha esaminato in particolare i problemi della bonifica montana, esprimendo l'orientamento che «la Regione debba dare corso a norme legislative per attribuire alle Comunità montane le funzioni in materia di bonifica montana, completando le competenze programmatorie delle Comunità nelle materie loro assegnate dalla legge 1102 per l'organizzazione del territorio e garantendo mezzi adeguati per tali nuove funzioni.